

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

ESSAI

SUR

L'Évolution du Droit des Gens

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

sera soutenu le jeudi 10 mars 1910, à 1 h. 1/2

PAR

M. JACQUES BEX

Président : M. RENAULT

Suffrageants { MM. CHAVEGRIN, Professeur
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, Agrégé



PARIS

LIBRAIRIE DES SCIENCES POLITIQUES & SOCIALES

Marcel RIVIÈRE et C^{ie}

31, Rue Jacob et 1, Rue Saint-Benoît

1910

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

ESSAI

SUR

L'Évolution du Droit des Gens

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

sera soutenu le jeudi 10 mars 1910, à 1 h. 1/2

PAR

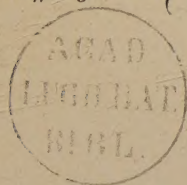
M. JACQUES BEX

Président : M. RENAULT

Suffragants {

MM. CHAVEGRIN, Professeur

GEOUFFRE DE LAPRADELLE, Agrégé



PARIS

LIBRAIRIE DES SCIENCES POLITIQUES & SOCIALES

Marcel RIVIÈRE et C^{ie}

31, Rue Jacob et 1, Rue Saint-Benoît

1910

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES.....	v
AVANT-PROPOS	vii
I. Ce qu'était le droit international avant Grotius...	1
Preliminaires	3
I. L'aube du droit des gens.....	6
II. Les causes de la naissance du droit des gens.....	16
II. Ce qu'il a été sous l'influence des causes précitées.	31
III. Les théoriciens.....	33
IV. L'application	37
a) Les traités de Westphalie.....	37
b) Les guerres du XVIII ^e siècle (le droit des neutres et des belligérants).....	51
c) Arrêt dans le progrès du droit des gens sous la Révolution et l'Empire.....	65
d) Recul avec la Sainte-Alliance.....	71
e) Triomphe de l'indépendance des Etats.....	76
III. Ce à quoi il est parvenu depuis l'organisation d'une vie juridique internationale.....	81
A. <i>L'œuvre accomplie de la Déclaration de Paris à la première Conférence de La Haye.....</i>	<i>83</i>
V. La déclaration de Paris. — Son importance pour ce qu'elle règle et pour ce qu'elle permettra de régler.	83

VI. Le principe de nationalité. — Comment il va faciliter l'organisation juridique internationale.....	88
VII. Les conséquences du principe de nationalité.....	91
a) Toutes les guerres depuis lors sont inspirées par lui.....	91
b) Les guerres ont provoqué des actes internationaux précisant les droits et les devoirs des belligérants	97
c) Les interventions à propos de guerre ont été facilitées par des rapports internationaux pacifiques	103
B. <i>L'œuvre des deux Conférences de La Haye</i>	111
VIII. Le règlement pacifique des conflits internationaux	114
1° Les Commissions d'enquête.....	114
2° L'arbitrage	119
IX. La réglementation des lois de la guerre.....	148
1° La guerre continentale.....	154
2° La guerre maritime.....	160
IX bis. Conclusion	174
IV. Ce que les données acquises permettent d'envisager pour son avenir.....	179
X. L'avenir probable du droit des gens.....	181
INDEX BIBLIOGRAPHIQUE	197

AVANT-PROPOS

En écrivant cet essai sur l'Evolution du droit des gens, nous n'avons pas l'intention de refaire médiocrement ce que d'autres ont bien fait avant nous : une histoire complète du droit international ; nous n'en avons recherché les lointaines origines et les premiers développements que dans la mesure où le passé peut servir de leçon pour l'avenir. Ce qui nous intéresse tout particulièrement ce sont les progrès réalisés pendant la seconde moitié du xix^e siècle, ce sont surtout les conférences de la Paix, qui ouvrent dans l'histoire du droit des nations une ère nouvelle et que nous aimons à espérer féconde. S'il est relativement facile de constater les progrès acquis, il peut sembler téméraire de préjuger de l'avenir et de tracer, pour ainsi dire, aux événements le sillon qu'ils devront suivre. Aussi bien ne pouvons-nous augurer du développement futur du droit des gens

que par ses résultats antérieurs et par les données que l'état actuel de la civilisation nous fournit. De cette courte revue historique, et des constatations actuelles, deux idées semblent se dégager ; la première est que la législation internationale fut de toutes les formes de la civilisation la plus tardive et la plus lente. La Grèce élégante et la Rome impériale l'ont à peine connue. Les arts, les lettres et les sciences avaient depuis longtemps produit des chefs-d'œuvre que les hommes, dans leurs rapports entre eux, se montraient encore des barbares. Mais, d'autre part, si cette évolution fut lente, elle fut aussi continue en tenant compte des oscillations inévitables dans toute marche en avant. Cette lenteur et cette continuité légitiment donc une espérance invincible en même temps qu'une certaine circonspection. L'espérance est fondée sur les améliorations réalisées, mais la prudence aussi est de mise, sinon le scepticisme, car il nous fut donné de voir, malgré notre jeunesse, les accords les mieux combinés se défaire contre toute prévision et des conflits surgir là où tous les efforts et, semble-t-il, toutes les bonnes volontés s'étaient réunis pour les éviter. Ayons confiance néanmoins puisque l'humanité s'achemine de jour en jour vers un idéal supérieur de justice et de bonté, puisque les intérêts mêmes des nations civilisées sont d'accord avec cet idéal.

I

**Ce qu'était le Droit international
avant Grotius**

Dans son traité *De legibus ac Deo legislatore*, le casuiste espagnol Francisco Suarez (1548-1617) définit ainsi le droit des gens : « Le genre humain tout divisé qu'il est en peuples et royaumes différents a toujours une certaine unité, qui n'est pas seulement spécifique, mais encore politique et morale ; cette unité est indiquée par le précepte naturel de l'amour et de la miséricorde, précepte qui s'applique à tous, même aux étrangers, et à chaque nation à laquelle ils appartiennent ». Il en résulte que chaque Etat particulier, République ou Royaume, est un membre d'un ensemble (1) : la famille des Nations.

Mais comment s'est formée cette conception ?

Les lois naturelles ou morales qui régissent l'individu ne lui sont pas particulières ; les phénomènes physiques — l'enfance, la croissance, la mort — les phénomènes moraux qui obéissent aux lois de l'intelli-

1. — *Membrum aliquomodo cujus universi prout genus humanum spectat.*

gence, de la volonté, de la sensibilité, qu'il subit ou éprouve en tant qu'homme isolé, s'il se groupe avec ses semblables, s'il constitue cet immense organisme dont il est la cellule, la Société les ressent également. Et les mêmes lois immuables régissent également l'homme seul et la collectivité.

La nécessité impérieuse pour l'homme de se grouper pour vivre, ensuite pour fuir une solitude pour laquelle il n'est pas fait, l'a astreint à chercher des liens qui l'unissent aux autres hommes ; il a fait des pactes dont l'ensemble a donné naissance à des règles obligatoires pour une communauté particulière : c'est le droit privé.

Et si, au-delà de l'homme en tant qu'individu, nous le considérons en groupement, nous constaterons que le principe n'a pas changé ; le besoin d'une convention, d'abord rudimentaire, mais dont la fin doit être universelle, s'établira pour former le droit public, ce droit des divers groupements, qui est celui de toutes les nations.

Avec les coutumes qui sont à l'origine de tout droit, les rapports des nations sont donc réglés par des lois. Avant le christianisme, ces lois sont basées sur le préjugé qui veut que les différentes races se regardent entre elles comme des ennemis naturels. C'est donc en pratique la loi du plus fort ; l'union fait la force, ce qui aboutit au dilemme : On absorbe ou l'on est absorbé. C'est la négation absolue d'un droit des gens. C'est l'impossibilité même d'une

loi internationale, comme loi entre Etats souverains et égaux, basée sur le consentement de ces Etats. L'ère chrétienne apportera un germe nouveau. Mais ni l'Empire Romain, ni le Moyen-Age ne sauront le développer, et il faudra attendre la Renaissance pour le voir fructifier. Cependant, les origines d'un droit international sont aussi anciennes que l'histoire ; nous pouvons les rencontrer dans les règles et dans les usages observés par les peuples antiques dans leurs relations extérieures, car, bien que chaque nation du Vieux Monde ait une religion et des Dieux, un langage et des lois qui constituent un intérêt national assez fort pour l'éloigner d'une union possible avec la voisine, elle ne peut éviter d'entrer en contact avec un autre pays ; on déclare la guerre, on conclut la paix, des ambassadeurs sont envoyés et reçus.

Mais ces relations extérieures ne nous fournissent que l'exemple de luttes de cité à cité, nécessairement atroces, ou celui du développement anormal d'une puissance mondiale, comme l'Empire Romain qui supprime jusqu'à la possibilité même du droit des gens. Nous n'insisterons donc pas sur cette aube indécise et par trop pâle de ce que sera le droit des gens tel que le conçoivent les modernes.

I

L'aube du droit des gens*L'idéal messianique des Juifs*

La morale des Juifs, plus haute que celle de leurs voisins détestés, n'élève pas en fait le niveau des relations internationales de leur temps, bien qu'elle permette d'accorder aux étrangers vivant sur le territoire national, l'égalité devant la loi. Mais, fiers de leur monothéisme, ils méprisent toutes autres nations à cause de leur polythéisme, et se refusent à les reconnaître pour leurs égales. Il est des peuples qui, comme les Amalécites, sont leurs ennemis jurés ; avec ceux-là, ils refusent d'avoir des relations, même en temps de paix, et lorsqu'un conflit éclate, les hostilités sont d'une rare cruauté. Samuel donna au roi Saül les instructions suivantes (1) : « Maintenant, va et détruis Amalec, et détruis entièrement tout ce qu'ils ont, et ne les épargne pas, mais égorge hommes et femmes, enfants et vieillards, bœufs et moutons, chameaux et ânes. » Cependant, ces mœurs, ils ne les pratiquent pas toujours ; certains peuples ont avec eux des relations internationales, et, en cas de guerre, les procédés sont alors plus humains. Le

1. — Samuel XV.

Deutéronome (1) nous apprend qu'avant d'assiéger une ville, on lui offre la paix et si elle accepte et qu'elle ouvre ses portes, le peuple est sauvé et assujéti moyennant tribut. Si elle refuse et déclare la guerre, il faut l'assiéger, passer tous les mâles au fil de l'épée, mais respecter les femmes, les enfants et les bêtes. Parfois, la tolérance est plus restrictive, et quand les Madianistes furent exterminés, les filles demeurées vierges furent seules exceptées (2). Parfois aussi, elle est plus large (3), et défense est faite d'abattre les arbres qui portent du fruit *dont on peut manger* et de renverser à coups de cognées tous les arbres du pays d'alentour. Si les Juifs ont conscience de respecter l'inoffensive nature, qui ne peut accroître le nombre de leurs ennemis, ils sont moins scrupuleux à l'égard des êtres ; toutefois, ils reconnaissent la sainteté du caractère des ambassadeurs, et nous voyons David venger par une guerre particulièrement sévère les injures faites à ses envoyés par Hanon, roi des Ammonites (4).

Mais le respect de l'inviolabilité du délégué étranger, pas plus que le droit de cité accordé au barbare, ni les relations entretenues avec *certain*s peuples, ne seraient importants pour la loi internationale de l'avenir, si le Juif, qui se croyait un peuple choisi de

1. — Deutéronome XX (10.14).

2. — Nombres XXXI.

3. — Deutéronome XX (19.20).

4. — Samuel II.

Dieu parmi les Gentils, n'était arrivé cependant peu à peu du temps des prophètes à l'idée qu'un jour tous les peuples se réuniraient dans la fraternité. C'est l'idéal messianique tel qu'on le trouve exposé au livre d'Isaïe (1) : « La Maison du Seigneur sera fondée sur le haut des monts.... beaucoup de peuples y viendront.... Et il jugera les nations : il convaincra d'erreur plusieurs peuples et ils forgeront de leurs épées des socs de charrue, et de leurs lances, des faux. Un peuple ne tirera plus l'épée contre un peuple, et ils ne s'exerceront plus à combattre l'un contre l'autre. »

Ainsi, nous voyons que les Juifs, du moins au temps d'Isaïe, avaient un pressentiment d'un avenir où toutes les nations du monde seraient unies dans la paix. Et les Juifs ont laissé cet idéal au monde chrétien. C'est cet idéal qui a inspiré au cours des siècles tous les hommes éminents qui ont travaillé à l'érection d'une loi internationale. Et c'est encore le même idéal qui anime de nos jours tous ceux qui aiment la paix internationale. Quoique l'Etat Juif et les Juifs, comme nation, n'aient pratiquement rien fait pour réaliser cet idéal, cependant, il est né parmi eux et n'a pas encore disparu.

1. — Isaïe II (2.4).

*L'Amphictionie et la Confédération politique
de la Grèce*

La Grèce avait été de bonne heure à la tête de la civilisation. Tandis que les arts fleurissaient d'impérissable façon, sur l'Agora le peuple était intimement lié au gouvernement du pays. Mais ce caractère affiné la conduisit à considérer le voisin comme un barbare et avec lui elle n'entretint que des rapports restreints — qui n'élèveront pas le niveau des relations étrangères de l'Antiquité. Mais le sol morcelé de cette terre isole les villes les unes des autres. Elles n'auront pas à abdiquer leur vie propre pour se fondre en une confédération d'Etats, mais la même race, le même sang, la même religion, la même civilisation uniront ces indépendances, — qu'il s'agisse de l'amphictionie ancienne ou de la confédération politique et religieuse de Sparte ou de Thèbes — pour la défense commune en empêchant la suprématie militaire ou politique d'un Etat sur les autres. Et alors peu à peu s'établira une sorte de loi internationale entre ces Etats indépendants. Une des conséquences les plus heureuses de cette entente fut l'engagement d'observer en temps de guerre des règles qui devaient la rendre plus douce. Sans doute, ils n'ont même pas notion que la piraterie est un métier honteux et une tare internationale puisque leurs plus glorieux poètes font demander aux navi-

gateurs s'ils ne sont pas des pirates (1) : c'est supposer que ceux qu'on interroge ne désavoueront pas cette profession et que ceux qui leur font cette question ne prétendent pas les insulter. Et si les Corcyréens (2) brûlèrent Cyllène où était le chantier des Eléens pour les punir d'avoir fourni aux Corinthiens des vaisseaux et de l'argent, c'est plus le sentiment de la vengeance que le respect anticipé de la neutralité qui les pousse.

Mais à côté de mœurs qu'ils ne pouvaient pas ne pas avoir, nous relevons chez eux des traits d'une humanité beaucoup plus douce que celle de leurs voisins. La guerre ne commence jamais sans une déclaration préalable : C'est une impiété que d'essayer de prendre une ville en pleine paix. Les hérauts sont inviolables; c'est un principe élevé à la hauteur d'une institution, au point que les Lacédémoniens (3) ayant envoyé des hérauts pour expier par leur mort celle des hérauts Perses massacrés à Sparte, Xerxès fit éclater sa grandeur d'âme : il ne ressemblerait point à ceux qui avaient violé le droit des gens en mettant à mort des hérauts, et ne ferait point ce qu'il leur reprochait, car il ne voulait pas laver par leur mort les Lacédémoniens du crime qu'ils avaient commis. Les combattants qui

1. — Thucydide I (5).

2. — Thucydide I (30).

3. — Hérodote (L. VII. 136).

mouraient sur le champ de bataille avaient droit aux honneurs de la sépulture ; si une cité était prise la vie de tous ceux qui se réfugiaient dans un temple devait être épargnée. Les prisonniers de guerre pouvaient être échangés ou rançonnés ; leur sort était, au pis, l'esclavage. Certains lieux, par exemple le temple d'Apollon à Delphes, étaient toujours inviolables ; même certaines personnes en armes des troupes belligérantes étaient également considérées inviolables : ainsi les prêtres qui transportaient le feu sacré et les devins.

Les Grecs ont donc laissé à l'histoire l'exemple d'Etats indépendants et souverains qui peuvent et doivent vivre dans une communauté assurant une loi internationale à ceux qui en font partie et trouvent dans des intérêts et des avantages communs la raison de ce lien. On a nié la contribution des Grecs à la loi internationale future, objectant que leur obligation à ces règles est non pas légale mais toute religieuse.

Cependant, si nous nous souvenons que pour eux, loi, religion et morale sont mots aussi semblables qu'ils sont différents dans notre langage moderne, le fait reste acquis et incontestable que la Grèce a montré aux peuples futurs comment des Etats indépendants peuvent vivre en une communauté où leurs relations internationales sont gouvernées par certaines règles et coutumes basées sur le consentement commun des membres de cette communauté.

La loi féciale à Rome

Aussi loin que remonte leur histoire, les Romains avaient un collège spécial de vingt prêtres appelés féciaux, investis des fonctions concernant les relations avec les nations étrangères. En remplissant leurs fonctions, les féciaux accomplissaient non pas seulement une loi purement séculière, mais une loi divine et sainte, un droit sacré, le *jus fetiale*. Les féciaux étaient employés quand la guerre déclarée, ou quela
• paix était faite, quand des traités d'amitié ou d'alliance étaient conclus, quand les romains avaient une revendication internationale auprès d'un Etat étranger, ou réciproquement.

Suivant la loi romaine les relations des romains avec un Etat étranger différaient selon qu'il existait ou non un traité d'amitié entre Rome et l'Etat respectif. Dans ce cas où ce traité n'existait pas, les personnes venant de l'étranger sur le territoire romain et, de même, les personnes allant de Rome chez l'étranger, ne jouissaient d'aucune protection légale ; leurs biens étaient *res nullius*. Les personnes peuvent être esclaves, leurs biens être saisis et devenir la propriété du ravisseur. Si une personne ainsi réduite en esclavage revient dans son pays, elle est libre, conformément au *jus postliminii*. Une exception est faite à l'endroit des ambassadeurs, toujours tenus pour inviolables au point que quiconque les avait violés était envoyé

au pays de ces ambassadeurs pour y être puni à discrétion.

Si, au contraire, un traité d'amitié liait Rome à un autre Etat, personnes et biens venant de l'un des deux pays dans l'autre étaient sous la protection légale. Tout un système de lois, *jus gentium*, fut établi concernant les étrangers dans leurs relations avec le citoyen romain. Et un magistrat spécial, le « *prætor peregrinus* », était nommé pour l'administration de cette loi ; les traités avec les nations étrangères, — traités d'amitié, d'hospitalité et d'alliance — étaient conclus sans prévision de dénonciation et, néanmoins, on pouvait les dénoncer. Le respect du traité est chose sacrée pour le romain. Si le tribun Cornelius Cossus mit à mort Tolumnius, roi de Véies, c'est qu'il fit périr ainsi cet infracteur de traité, ce violateur du droit des gens (1). Et Camille, au Sénat, affirme « que la foi fut toujours suivie du succès ; l'impiété, du revers, et que les malheurs de la ville n'ont pas paru avant la violation du droit des gens par nos députés » (2).

Des règles légales très précises existaient, touchant la guerre et la paix. La loi romaine considérait la guerre comme une institution légale. Il y avait quatre raisons de faire la guerre : violation de l'Empire romain, d'ambassadeurs, de traités, secours

1. — *Tite-Live*, H. R., IV, 19.

2. — *Ib. ib.*, V, 51.

donné durant la guerre à un adversaire par un Etat jusque-là ami.

Mais, même en ces cas, la guerre n'était justifiée que si satisfaction n'était pas donnée par l'Etat étranger. Aussi, à défaut d'une raison, cherche-t-on un prétexte quand on veut faire la guerre. Tullus Hostilius, la désirant, trouva un motif dans les agissements des laboureurs d'Albe et de Rome, qui avaient pillé réciproquement leur territoire. Il envoya des députés *pour demander réparation*, escomptant un refus, et trouvant là une occasion de *déclarer la guerre sans s'attirer de reproches* (1).

Quatre féciaux étaient envoyés comme ambassadeurs à l'Etat étranger pour lui demander satisfaction. Si, après sommations, la satisfaction était refusée, ils rentraient à Rome pour qu'on en délibérât. Le roi consulte les sénateurs ; le premier, interrogé, répond : « Je pense que, pour réclamer réparation, la guerre est juste et légitime ; j'y consens et je l'approuve. » Chacun fait connaître son avis, et, s'il y a majorité, la guerre est décidée. Le fécial se porte à la frontière, lance un javelot en présence de trois hommes et en prononçant des paroles solennelles. Il y a, dans cet usage, deux principes : une tentative pour employer les voies pacifiques et une déclaration de guerre bien nette.

Dans la guerre elle-même, il n'y avait pas de

1. — *Tite-Live*, H. R., I, 22.

règles spéciales, mais seulement la discrétion, et il y a assez d'exemples de grande cruauté de la part des Romains. Des règles légales existaient de nouveau pour la fin de la guerre. Elle pouvait se terminer par un traité de paix, qui était toujours un traité d'amitié, ou par la *deditio*, soumission qui épargnait aux ennemis et leur vie et leurs propriétés ; enfin, par l'occupation ou la conquête, qui met habitants et territoires à la discrétion du Romain.

Mais, de ce que les Romains appelèrent leur loi féliciale du nom de droit des gens, il ne s'ensuit pas que ce fut un droit positif, établi par le consentement mutuel ou même par l'usage général des nations ; ce n'était pour eux qu'une loi civile à l'usage des étrangers, et si on l'appela droit des gens c'est que son but était de régler la conduite des Romains envers d'autres nations pendant l'état de guerre et non pas parce que toutes les nations étaient *obligées* de l'observer.

Néanmoins, des règles concernant leurs relations extérieures, il appert que les Romains donnaient à l'avenir l'exemple d'un État avec des règles légales pour ses relations extérieures. Peuple légal par excellence, les Romains ne pouvaient pas songer à laisser leurs relations étrangères sans un traitement légal. Et quoique ce traitement ne puisse aucunement être comparé avec la loi internationale moderne, cependant elle constitue une contribution à l'histoire du droit des gens de l'avenir.

II

Les Causes de la Naissance du droit des gens

L'empire romain absorba graduellement tout l'ancien monde civilisé, et comme il ne connut pas d'Etats civilisés ni indépendants au-delà des bornes de son empire, aucun lien, aucun besoin de loi internationale ne se fit sentir tant qu'il exista. Les choses ne changent presque pas avec Constantin ; la foi chrétienne a détrôné les cultes païens, Bysance est maintenant capitale de l'Empire. En 395, l'Empire est divisé en Empire d'Orient et en Empire d'Occident ; et du fait qu'il y a deux Empires, des relations internationales s'établissent entre eux ; mais à la fin du siècle suivant, ce dernier disparaît à son tour et son territoire tombe aux mains de différents peuples, surtout d'origine germanique ; ces peuples, — qu'ils soient Francs, Lombards, Wisigoths ou Vandales — bien qu'ils aient adopté le christianisme, sont des barbares et il faudra des centaines d'années pour les élever au niveau d'une civilisation plus avancée. Car le précepte de l'évangile : « Aimez-vous les uns les autres » ne peut se concilier avec la guerre perpétuelle, et, pour la supprimer, il faudra anéantir l'inimitié des diverses

racés et leur esprit d'intolérance. C'est donc une œuvre de rapprochement que tentera le Moyen-Age par l'établissement d'un droit commun entre les peuples. Au VIII^e siècle, Charlemagne bâtit le vaste empire Franc et fut, en l'an 800, couronné empereur par le Pape Léon III. De nouveau, le monde sembla être un seul empire gouverné par « ces deux moitiés de Dieu » l'Empereur au temporel, le Pape au spirituel : le besoin d'une loi internationale ne se faisait guère sentir.

Puis, en 843, l'Empire Franc est divisé par le traité de Verdun, qui est la cause de l'Europe actuelle et nous montre aussi ce que sera plus tard la langue française. En théorie, l'Empereur va, pendant des siècles, être le maître du monde ; en fait, il ne fut même pas maître dans son Empire, car les princes allemands établirent leur indépendance, source de querelles interminables et de combats sans merci que les efforts du Pape et des évêques tenteront, en vain, de rendre moins cruels (1). Cette notion d'indépendance qui finit par se dégager est due surtout, croyons-nous, aux Croisades qui créèrent de nombreux rapports entre les peuples Européens, augmentèrent le pouvoir de l'Eglise, instigatrice de la

1. — Ce n'était pas inutiles'il faut croire le portrait que Christine de Pisan trace des gens de guerre : « Quand ils entrent dedenz citez, semblent estre bien affamez, sans nulle pitié des horribles occissions qu'ils font sur crestiens en deshonorant les femmes et tous mettre à ruine. »

paix et arbitre des différends, familiarisèrent l'Occident avec la civilisation arabe, enseignèrent l'idée de l'unité du christianisme en même temps que celle de l'unité des nations, et, développant l'énergie guerrière, jouèrent à travers le monde un rôle de diffusion semblable à celui que Napoléon fera entendre à la vieille Europe.

A la fin du ^{xv}^e siècle, l'Europe, sous l'effet du développement parti du traité de Verdun, est composée d'un grand nombre d'Etats indépendants ; une loi est alors nécessaire pour régler les relations internationales de ces Etats souverains. Nous essaierons de déterminer les principaux facteurs qui, dans le bas Moyen-Age, préparèrent le terrain à la naissance des principes de cette future loi internationale.

Influence du droit romain et du droit canon.

Nous avons vu que les Romains, comme les peuples de l'Antiquité, avaient une connaissance très sommaire du droit des gens ; elle se bornait à des règles employées dans les rapports avec l'étranger, règles provenant de l'usage, mais non d'une obligation. Comment dans ces conditions leur jurisprudence contribua-t-elle au développement du droit public ? C'est, croyons-nous dans l'esprit traditionnaliste de ses magistrats qu'il faut en chercher l'explication. A Rome, le magistrat est un praticien ; sa charge se transmet

de famille à famille, de père à fils et d'une manière ininterrompue à toutes les époques de l'histoire, de la République à l'Empire. Il en résulte une législation homogène qui se perfectionne de génération en génération, devient science et par là, faisant souche, s'infiltré et se répand chez tous les peuples civilisés. La vitalité de cette loi est telle qu'elle surviva aux décombres de l'Empire démembré ; les anciens peuples soumis conservent, en effet, le privilège d'être gouvernés par les lois qui les avaient régis dans l'ancien régime ; les constitutions de leurs villes sont maintenues ; et le Moyen-Age nous a donné ce spectacle d'un Franc, d'un Goth ou d'un Romain vivant ensemble dans la même cité, suivant ses propres lois, gouverné par ses propres magistrats. Mais Charlemagne restaurant pour un jour l'Empire romain, établit l'Empire d'Occident et unit l'Europe sous une même loi : désormais le droit romain ne fut plus considéré comme le droit particulier et spécial de ce peuple, mais il devint le droit commun de tous les Etats formés des vieilles provinces romaines. Il finit par se confondre puis s'identifia avec le *jus gentium* (1) et devint le droit uniforme. Et c'est elle, la loi écrite, la loi par excellence, que commentèrent les jurisconsultes italiens du

1. — Ce *jus gentium* ne correspond pas à notre droit des gens. Il régissait les Etrangers qui, avant Caracalla, n'étaient pas admis au *jus civile*.

Moyen-Age, ces professeurs de Bologne, qui furent en même temps les diplomates chargés de régler les différends entre les Républiques nouvelles issues des municipalités romaines et l'Empereur d'Allemagne qui se prétendait le successeur des empereurs de Rome.

L'influence du droit romain fut telle qu'elle pénétra aussi la loi ecclésiastique, et le droit canonique sera comme lui une source de notre droit des gens. Les Conciles généraux de l'Eglise sont de véritables assemblées mondiales, et ces congrès, s'ils traitent d'abord des affaires ecclésiastiques, sont aussi les tribunaux appelés à connaître des différends de la chrétienté. Au xvi^e siècle la Réforme battera en brèche l'Eglise romaine, et ébranlera sa jurisprudence ; mais le protestant, en reniant l'autorité papale, ne cessera pas d'invoquer celle du droit romain, comme loi universelle.

Recueils de droit maritime

Le commerce mondial disparu avec l'Empire romain commença à se développer à nouveau vers le viii^e siècle. Le commerce maritime florissait spécialement et faisait naître des règles et coutumes de droit maritime qui, recueillies en codes, obtinrent une sorte de reconnaissance internationale. C'est à ce double titre d'influence générale et de premier

essai de codification qu'il est intéressant pour nous de citer ici quelques-uns de ces recueils.

En 1844, le prince d'Ardore découvrit à la bibliothèque impériale de Vienne le manuscrit *Capitula et ordinationes curiæ maritimæ nobilis civitatis Amalfæ*. Ce sont les tables d'Amalfi supposées d'autant du x^e siècle et qui reproduisent, à quelques divergences près, notamment sur les avaries, le droit maritime des Romains.

Le Consulat de la mer, collection privée établie selon M. Pardessus, à Barcelone, au milieu du xiv^e siècle, est un résumé des usages et coutumes ayant force de lois dans les différentes villes riveraines de la Méditerranée pendant le Moyen-Age. Ecrit en langue vulgaire à une époque où le latin déjà langue morte, est de plus en plus abandonné, il devint le bréviaire des commerçants et des navigateurs : ce qui donne un intérêt à sa publication. En même temps qu'il fixe les règles qui devront conduire les litiges, il définit surtout les droits et les devoirs respectifs des belligérants et des neutres.

De même que le Consulat, les jugements d'Oléron sont une œuvre privée et non comme on l'a prétendu, l'œuvre législative du roi Richard d'Angleterre. Ils furent acceptés par les pays étrangers riverains de l'Océan, de sorte que, pendant plusieurs siècles, ils formèrent le droit maritime de ces rives comme le Consulat l'avait fait pour celles de la Méditerranée. Mais sa valeur est moindre pour nous

devant l'impossibilité où l'on a été de déterminer si ces décisions sont une déclaration abstraite, ou découlent d'affaires plaidées devant des juges.

Ligue des Villes commerçantes

Avec cette renaissance du commerce international, il nous faut signaler les nombreuses ligues de villes pour la protection de leur commerce et de leurs commerçants, car cette tendance à l'association internationale est le premier modèle de ce que seront plus tard les familles de nations. La ligue Hanséatique fut le type de ces associations pour la défense des intérêts commerciaux communs à l'étranger. Lubeck est sa capitale ; c'est là que ses envoyés traitent des affaires de la Confédération : ils transmettent les instructions reçues, et rendent compte des décisions prises que le conseil de la ville acceptera ou rejettera. Mais le développement du commerce fut nuisible à certaines villes secondaires ; elles se séparèrent de la Ligue que des discussions religieuses et politiques avaient déjà ébranlée et qui l'anéantirent en définitive lors de l'époque troublée de la guerre de Trente ans.

La Hanse a marqué une influence bienfaisante. Elle fit effort pour assurer au commerce et à la navigation des règles fixes — abolition du droit d'épave, responsabilité collective de tous les compatriotes pour

la dette de l'un d'eux — dans les échanges extérieurs. Elle tenta ainsi de créer un droit maritime international, et, si elle voulut appliquer à son profit les principes dont elle se réclamait, elle n'en a pas moins cherché à élever la moralité dans le commerce, en réprimant la piraterie, et en soutenant à cette époque la liberté de la mer et l'inviolabilité de la propriété neutre.

Ambassades permanentes

La diplomatie est vieille comme le monde, a dit Machiavel. Les peuples ont correspondu de tous temps par des personnes chargées de les représenter. Dès l'antiquité, tant par le droit romain que par le droit canon, l'envoyé est respecté et sa personne inviolable au point que l'injure qui peut lui être faite est censée faite à celui qui l'envoie. Le droit qui s'appelle le droit des gens, écrit Bersuire (xiv^e siècle), ordonne que « tous légatz soient rescuz et francs sans violences » (1).

Néanmoins la diplomatie, comme organisme, n'apparaît qu'à la fin du Moyen-Age. L'isolement en effet

1. — C'est la glose du texte de *Tite-Live* (I. 14): « Post aliquos annos propinqui regis Titii Legatos Laurentium pulsant, « Quumque Laurentes jure gentium agerent... » (quelques années après, les parents de Titius maltraièrent les députés de Laurente. Cette ville réclame, mais en vain, le droit des gens) ».

était la loi de l'antiquité et du haut Moyen-Age. A mesure que se poursuit l'unification des grands états le rapprochement des peuples s'accroît : les relations internationales vont être incessantes, fructueuses ; l'extension de la diplomatie va transformer l'Europe. Depuis le ^{xiii}^e siècle, elle s'est développée et n'a cessé de croître : ambassades transitoires tout d'abord, puis organisation plus stable : séjour de l'envoyé auprès du prince auquel il est accrédité ; plus tard enfin, ambassades permanentes et création d'un office des affaires étrangères. Ce sont les villes maritimes de l'Italie et leurs incessantes intrigues qui donnent à l'esprit diplomatique l'occasion de s'exercer. Rome, Florence et surtout Venise sont le berceau d'une école dont Machiavel et Guicciardini sont restés les maîtres les plus illustres. Leurs diplomates traitent avec honneur et avantages des affaires de la République ; malgré les difficultés des communications, l'expédition des dépêches est fréquente ; la célérité des courriers est grande, grâce aux relais : les secrets d'Etat sont déjà chiffrés. Au ^{xvi}^e siècle, ils entretiennent des rapports avec le monde entier : en France, leurs ambassades datent de Louis XI, bien que depuis Saint-Louis la République envoie des missions, la plupart du temps commerciales, et toujours très courtes en tous cas. Les Ducs de Bourgogne, les Princes de Savoie — à partir du traité de Cateau-Cambrésis — l'Allemagne, le Saint-Siège, la Turquie — après la prise de Constantinople — même

l'ennemie continue, l'Espagne, et jusqu'à l'Egypte et la Perse reçoivent leurs légats. C'est ainsi qu'on a pu dire à juste titre que « l'Italie avait initié le monde à la vie internationale ». Car de la péninsule, elle passa dans le reste de l'Europe, bien que les peuples ne comprirent pas tout d'abord le grand principe de la réciprocité, envoyant volontiers leurs agents chez l'étranger dont ils considéraient l'envoyé comme un espion installé chez lui. Cette manière de voir était notamment celle des Turcs qui considéraient l'envoi d'un Ministre comme un hommage rendu par les princes chrétiens.

La régularité des rapports diplomatiques des grandes nations date du commencement du xvi^e siècle, François I^{er}, Wolsey, Premier d'Angleterre, et Charles-Quint en tirèrent tous les avantages possibles. Le roi de France forme un conseil secret dans lequel sont traitées des questions de politique extérieure ; il utilise dans les missions lointaines l'assistance d'étrangers. Le Ministre anglais reflète le caractère déjà éminemment pratique de sa patrie en choisissant son personnel chez des négociants éprouvés de préférence à des grands seigneurs incapables (1). — Les Ambassadeurs au service de l'Empereur sont de toute nationalité ; cependant ce sont généralement des Flamands.

1. — Sir Henry Wootton définit l'ambassadeur : « Un honnête homme envoyé à l'étranger pour mentir dans l'intérêt de son pays »,

Il s'établit donc une coutume universelle que les rois des différents Etats gardassent des légations permanentes dans leurs capitales respectives. L'intérêt de cet usage est puissant pour nous, car la conséquence fut qu'une facilité constante fut donnée pour discuter et mettre en délibération les intérêts communs internationaux. Et, dès que cette position des ambassadeurs en pays étrangers fut prise en considération des règles internationales y afférentes apparurent peu à peu.

Armées régulières

L'établissement d'armées régulières servit efficacement la cause de la civilisation de la guerre. A une unité homogène et nationale on peut demander plus qu'à des hordes disparates recrutées sans attaches fixes avec le pays pour lequel elles guerroyent.

L'usage des troupes soldées est devenu fréquent en France dès le xiv^e siècle, avec un impôt de remplacement proportionnel à la fortune. Et Charles VII achevant l'œuvre commencée par Charles V créa les compagnies d'ordonnance, noyau d'une armée permanente. Vers cette époque, il y a en Italie, au dire de Sismondi, une cavalerie pesante qui forme le nerf de l'armée en rendant les combats très difficiles. S'il n'y a pas d'armée permanente en Alle-

magne (1) au commencement du xvii^e siècle, par contre les règlements militaires anglais sont très anciens et la discipline y fut établie avant de l'être dans les autres pays. C'est sous Jean sans Terre que nous trouverons les premières constitutions relatives au ravitaillement de l'armée. Puis, Richard II édicte un règlement relatif au respect dû aux choses saintes; Talbot, comte de Threwsbury, fait un règlement détaillé pour ses hommes d'armes : Le pillard, le soldat qui ravit les instruments aratoires, est puni de mort. Il est défendu de saccager les vignobles, de détruire les arbres fruitiers; nous voyons apparaître déjà le principe du système des réquisitions. En 1640, le comte de Northumberland rédige un code militaire à l'usage des troupes de Charles I. La justice est entre les mains du grand Connétable qui statue sur les différends et les infractions des militaires, s'occupe du butin, des prisonniers de guerre et de

1. — C'est peut-être à cette cause qu'il faut attribuer la différence qui, au dire de Frossard, séparait leur manière d'agir des troupes françaises :

« De Claickin et li Sires de Cliçon amenèrent le plus grant partie de leurs prisonniers en leur compagnie en le cité de Paris. Là ils tinrent il tout aise et sans dangier et les recurent sus leurs fois courtoisement sans aultre contrainte. Ils ne les misent point en buies, en fers, en ceps ainsi que li Alemant font leurs prisonniers quant il les tiennent pour estraitte plus grant finance. Maudit soient-ils ! Ce sont gens sans pitié et sans honneur, et ossi on n'en deverait nul prendre à merci. » (*Chroniques*, édition Luce, t. 8).

leur rançon. Mais son autorité est parfois contestée : c'est la naissance des Conseils de guerre.

Ainsi donc, à partir du xv^e siècle, c'est une coutume dans la plupart des grands Etats, d'entretenir et de garder des armées permanentes. L'uniforme et la sévère discipline de ces armées favorisa la naissance de règles plus universelles, et de pratiques de garantie.

La Renaissance et la réforme

Enfin, à tous ces enseignements, à tous ces écrits, à toutes ces institutions, vinrent s'ajouter les deux grandes transformations qui achevèrent de ruiner les idées reçues dans les siècles passés, et firent beaucoup pour le progrès du droit des gens.

La renaissance de la science et de l'art au xv^e siècle donna aux lettres une expansion qui, en créant un lien entre les nations, permit aux peuples de s'entendre ; par leur diffusion s'est opérée cette sorte de communion internationale. En même temps la résurrection de la connaissance de l'antiquité raviva les idées philosophiques et esthétiques de la vie grecque et les transporta dans la vie moderne. Par leur influence, *l'esprit* de la religion chrétienne prit le pas sur la *lettre*. La conviction s'éveilla partout que les principes du christianisme devaient unir le monde chrétien plus qu'ils n'avaient fait jusque là et que ces principes devaient être observés en ma-

tière internationale, aussi bien qu'en matière nationale.

La réforme, d'autre part, mit fin au magistère spirituel du Pape sur le monde civilisé. Les Etats protestants ne pouvaient pas reconnaître l'appel à l'arbitrage du Pape dans leurs conflits soit entre eux soit avec des Etats catholiques. Voilà donc brisée l'idée médiévale de l'unité de l'Europe sous deux chefs : le Pape et l'Empereur. L'Europe chrétienne est scindée en deux et l'empire n'existe plus dans son unité. C'est encela que la révolution religieuse du xvi^e siècle valait d'être citée dans notre étude, car tout ce qui sert au fractionnement de l'Europe en Etats souverains et indépendants, sert en même temps la cause du droit des gens en rendant possible un équilibre européen.

II

Ce qu'il a été sous l'influence
des causes précitées
(1625-1856)

III

Les théoriciens

De l'ébauche de l'embryon dans une période où la nécessité du droit des gens n'existe pas, et ne se fait pas sentir, nous arrivons à une réalité théorique et pratique. Grotius, ses prédécesseurs et ses disciples, vont donner une théorie dont nous suivrons l'application dans les guerres et les traités depuis Westphalie jusqu'à nos jours, et c'est pour cette raison que nous croyons intéressant de nous arrêter quelques instants sur ces hommes, dont les écrits forment une sorte de véritable Code des Nations.

C'est chose commune de dire : « Grotius est le père du droit des gens », bien qu'il nous faille entendre cette paternité dans le sens le plus large : malgré tout son génie, en effet, Grotius ne l'a pas inventé mais a coordonné, a codifié des matériaux épars. L'apparition du *Jus belli ac pacis* a éclipsé de nombreux travaux dont les auteurs sont la gloire de la science internationale :

Vers le milieu du XII^e siècle (1), Gratien, professeur à Bologne, rompt avec la doctrine des Anciens

1. — Vers 1139, croit-on.

Pères de l'Eglise qui condamnaient la guerre d'une façon absolue et sanctionne la doctrine de saint Augustin, notamment sur la foi à garder à l'ennemi.

Saint Thomas d'Aquin. — Au siècle suivant, saint Thomas d'Aquin voit trois conditions pour qu'une guerre soit juste : l'autorité du prince, une juste cause et la rectitude de l'intention. L'influence de la Somme Théologique fut immense et au xvi^e siècle nous trouvons des théologiens qui, sur ce sujet, sont encore ses disciples.

Jean de Legnano. — Au xiv^e siècle, c'est Jean de Legnano, avocat à Bologne, auquel sa compétence en droit de la guerre vaut de négocier la paix à la suite de l'insurrection du cardinal de Genève — le futur antipape Clément VII — contre Bologne (1376).

Honoré Bonet. — Mais c'est surtout Honoré Bonet qui, dans son *Arbre des Batailles*, recherche l'origine, étudie la légitimité de la guerre, et expose les droits du Pape, de l'Empereur et des Rois. Dans les questions relatives aux pratiques de la guerre, il défend les opinions les plus douces, et en plein Moyen-Age, il émet des pensées que le monde moderne pourrait réaliser. Un vieillard non combattant ne peut être fait prisonnier ni rançonné et les femmes, les enfants et les laboureurs doivent être respectés. — C'est une sorte de disciple qu'aura Bonet en Christine de Pisan quand dans le Livre des

faits d'armes et de la chevalerie, elle traitera des choses militaires dans un esprit d'humanité et de loyauté chevaleresque.

Grotius. — Malgré tous ses généreux efforts et l'influence plus décisive de la réforme, le droit des gens ne fera un pas en avant qu'à la fin du *xvi^e* siècle lorsque seront traitées les questions de préséance et de rang entre les Etats — celles du domaine ou de la liberté des mers. C'est à cette époque qu'apparaît Hugo Grotius, le célèbre jurisconsulte hollandais qui ne craignit pas de prêcher la vérité à une civilisation imbuë des idées d'un siècle de corruption. Nous avons dit que Grotius devait beaucoup à ses précurseurs; son mérite propre est d'avoir fait la synthèse des éléments qu'ils lui avaient fournis. Mais son œuvre est mieux qu'une compilation. S'il a condensé en se les appropriant les idées de ses prédécesseurs, il n'en a pas moins donné la formule unique de la doctrine de son temps; ses travaux devaient faire l'opinion et régler la conduite de ses contemporains. Après avoir basé le droit des gens sur le consentement de toutes les nations à observer certaines règles de conduite dans leurs relations réciproques, il défend la liberté des mers comme la propriété commune de toutes les nations, reconnaissant à peine à celles-ci le droit de s'approprier les eaux qui baignent leurs côtes. Tolérant à une époque où l'intolérance est une règle, il ménage toutes les opinions, catho-

liques et huguenotes. Ami dévoué de la vie, il est scandalisé de la facilité avec laquelle on engage une guerre ; « cela ferait rougir les barbares eux-mêmes ». Il faut donc l'éviter, car les hommes n'ont pas le droit de la faire. Mais le moyen n'est pas infailible et elle peut être déchainée. Grotius recommande alors que si la force des choses oblige les lois qui appartiennent à la paix à rester lettre morte, celles de l'humanité — les lois éternelles — conviennent toujours à ces moments de crise (1).

Son ouvrage entier exhorte d'ailleurs les hommes à l'amour de la paix et de la justice ; c'est l'objet du *Jus pacis ac belli*. — Ce livre vint à son heure et fut, à cette époque, ce que souvent dans l'histoire tel homme sera à une institution *the right man in right place*. Au début du xvii^e siècle, en effet, l'Europe est fractionnée en un grand nombre d'Etats que des intérêts et des sympathies veulent unir en une communauté. Il faut une loi internationale, dont les principes soient reconnus par la plupart des gouvernements. Et c'est parce que les théories de Grotius donnèrent une base aux relations internationales considérées alors comme impossibles sans cette base que son livre fit loi et que Rivier put dire de son auteur : « Il appartient à l'humanité autant qu'à sa patrie : c'est le citoyen du monde ». — Mais s'il est le point de départ d'une influence dont les doctrines

1. — *De jure pacis ac belli*. Proleg. passim.

internationales vont se réclamer en prenant base sur lui, sa portée mondiale ne se manifeste pas immédiatement ; ses doctrines ne sont pas, dès le principe, universellement acceptées ni, par conséquent, mises en pratique. Néanmoins, si un cas diplomatique important surgissait, le livre de Grotius était consulté, à telle enseigne qu'à la fin du xvii^e siècle les cours, les doctrines et la jurisprudence, tour à tour, étaient successivement venues à lui, tenant ses règles pour vraies et le regardant comme le véritable code de la partie, dans lequel les Etats civilisés trouvaient la loi qui les liait entre eux. Il ne s'ensuit pas qu'à partir de cette époque ces règles furent définitivement respectées. Non, elles furent très fréquemment violées, mais on remarque alors que les Etats en cause se défendaient d'une faute dépourvue d'intention, ou s'offraient de donner les raisons qui avaient amené à les enfreindre. L'autorité de cette œuvre est d'ailleurs telle qu'elle domine le droit des gens dont le développement sera désormais parallèle à l'acceptation des règles posées.

IV

L'application

A. — LES TRAITÉS DE WESTPHALIE.

C'est à juste titre que les traités de Westphalie ont été appelés le Code des Nations : ils sont restés la

base du droit des gens Européen jusqu'à la Révolution française; les principes de civilisation qui y furent établis étant toujours rappelés dans les divers traités de l'ancien régime. Et, ce qui rend remarquables les assemblées catholiques de Münster, et les assemblées protestantes d'Osnabrück, c'est que ce fut, pour la première fois, dans l'histoire, un *Congrès* européen assemblé pour le règlement de questions internationales par le commun accord des puissances. A l'exception de l'Angleterre, de la Russie et de la Pologne, tous les Etats importants sont représentés au Congrès, aussi bien que la majorité des moindres puissances. Les arrangements pris par ces assemblées montrent quel grand changement a eu lieu en fait de questions internationales.

La guerre de Trente ans, close par l'acte de 1648, fut, dans le principe, la continuation des luttes issues de la Révolution religieuse accomplie par Luther et Calvin, et de la prépondérance politique entreprise par Henri IV et continuée par les deux Cardinaux-Ministres contre l'unité impériale. De ses résultats pouvaient dépendre l'effondrement du protestantisme, la suprématie incontestable de la Maison d'Autriche. Mais la victoire du parti protestant assura le triomphe de la liberté de conscience en reconnaissant, à toutes les croyances, des droits égaux, bien que fût réservé le principe « *Cujus regio, ea religio* ».

Quant à l'Empire, son autorité n'est plus qu'un

vain titre. La paix arrête, en effet, les progrès de cette puissance vers l'Unité nationale, en reconnaissant, pratiquement sinon théoriquement, l'indépendance des trois cent cinquante-cinq Etats qui forment désormais une confédération avec l'Empereur à sa tête.

Et les conséquences de la suppression de l'Unité de foi comme du pouvoir central allemand sont que la théorie médiévale de l'unité du monde civilisé, avec le Pape et l'Empereur d'Allemagne comme chefs spirituels et temporels, a vécu.

L'œuvre de Westphalie ne devait pas s'arrêter à ces principes fondamentaux du droit public. Elle devait réserver à chaque Etat d'autres droits importants.

L'indépendance

Nous avons vu qu'une multitude d'Etats reconnus indépendants formaient maintenant une Communauté sur la base de l'égalité de tous ses membres. On fit mieux, on reconnut les révolutions Suisses et Hollandaises et, bien que ces républiques eussent été, de fait, depuis longtemps indépendantes de l'Autriche et de l'Espagne, et que, par conséquent, on ne fit que reconnaître un état de choses existant, on consacrait ainsi le droit à l'émancipation en laissant se créer deux Etats nouveaux : la Confédération Helvétique et la République des Provinces-Unies.

La Légation

La diplomatie devient une science enseignée dans les universités; les légations deviennent permanentes, grâce à elle les relations pacifiques sont plus facilement maintenues, et les discussions sur le droit international contribuent à son développement pratique (1).

L'Alliance

Le droit de contracter alliance est permis aux peuples qui n'entendront pas par là conspirer contre la paix publique, ou la diriger contre l'Empire. Et cependant Léopold I^{er} laissa former la ligue du Rhin pour assurer, il est vrai, l'exécution des traités de Westphalie. Mais Mazarin, en la plaçant sous la protection du roi de France, ne fit ainsi qu'ébaucher une politique de conquêtes qui sera l'esprit et le but du règne de Louis XIV. — Ce dernier qui, en voulant faire la loi à l'Europe, ne fit que méconnaître les droits de la conscience et ceux des peuples et des souverains, s'efforça de justifier ses guerres par des raisons légales :

S'il entreprit la guerre dans les Flandres, c'est en s'appuyant sur les termes mêmes du traité des Pyrénées, en vertu du droit de dévolution ;

1. — Cf. *supra*, pp. 21 et sv.

S'il envahit la Hollande — en réalité pour réduire à l'impuissance cette république de calvinistes, il allègue pourtant la provocation d'un peuple qui n'a pas craint après Aix-la-Chapelle de frapper des médailles aux légendes blessantes pour lui ;

Si, dans un des plus violents attentats du droit des gens, l'institution des Chambres de Réunion, il croit que la paix de Nimègue lui permet de tout oser en Europe et de conquérir par ses magistrats autant que par ses armes, il trouve cependant un prétexte légal dans la recherche des titres des rois de France ses aïeux, sur les villes des dernières provinces conquises ;

Si, tentant d'anéantir la liberté de conscience et l'indépendance de l'Europe, il provoque la coalition qui se forme à Augsbourg, c'est pour soutenir dans la personne de James II le principe du droit divin ;

Et si, enfin, il viole sa parole donnée à Londres (1) à ses frères, c'est qu'il accepte strictement pour

1. — En 1698, un premier traité de partage signé à La Haye par les Ministres français, anglais et hollandais avait réparti les Etats de Charles II entre le prince électoral de Bavière, le dauphin et l'archiduc Charles. Le roi d'Espagne, blessé du démembrement anticipé de ses Etats, pensa les préserver de la dislocation en instituant le prince de Bavière son héritier universel. — Mais celui-ci mourut avant le testateur. — C'est pourquoi, en 1700, Louis XIV, Guillaume III et Heinsius conclurent à Londres un nouveau traité qui partageait la succession future entre le dauphin et l'archiduc Charles, qui serait roi d'Espagne.

Philippe V le testament de Charles II en faveur du duc d'Anjou.

Nous ne saurions trop le dire : jamais depuis dans l'histoire les principes du droit international ne furent plus frivolement violés, mais, répétons-le, la violation était toujours couverte par une excuse.

Il n'en est pas moins vrai qu'il est d'une réalité constante dans l'histoire, que les institutions se développent parfois avec une rapidité que les tentatives des hommes pour les enrayer sont impuissantes à empêcher. Ainsi dans le même siècle on vit, en 1648, la Hollande indépendante et, en 1721, la Russie, consacrée grande puissance, admise comme membre dans la famille des nations. A beaucoup d'égards nous pouvons voir les tendances progressives du droit des gens et nous choisirons comme types de notre preuve : le *droit de visite*, la *liberté des mers*, et la *balance du pouvoir*.

Droit de visite

Un des principes du Consulat de la Mer est de nuire à son ennemi de toute manière, à condition de ne pas outrepasser les lois de la guerre. Or, parmi les moyens qui s'offrent à un belligérant d'atteindre ce but, ruiner le commerce de l'adversaire est un des plus sûrs. La rivalité politique des Républiques Italiennes au Moyen-Age, puis, au xvii^e siècle, la

rivalité maritime de l'Angleterre et de la Hollande sont des luttes avant tout commerciales. Leur puissance est dans leur commerce ; donc ruiner le commerce, c'est ruiner la nation. Dans cette rivalité incessante, le plus faible cherche à sauver son commerce en empruntant des navires neutres pour transporter des marchandises que son pavillon ne protège plus. L'adversaire, lui, poursuit son ennemi par toutes ses ressources, en allant notamment sur le navire étranger rechercher la marchandise qui y est chargée. Cette disposition est celle donnée par ce droit coutumier qu'est le Consulat de la Mer, véritable base du droit international maritime : « Lorsqu'un navire armé rencontre un navire marchand, — y voyons-nous — si le navire qui sera pris appartient à des amis tandis que les marchandises qu'il porte appartiennent à des ennemis, l'amiral du vaisseau armé peut contraindre et forcer le vaisseau ami qu'il aura pris à lui apporter ce qui appartiendra à des ennemis. »

Cette contrainte imposée au bâtiment neutre pré-suppose une visite pour s'assurer de la nature de la cargaison, qui, ennemie, sera de bonne prise, car ainsi on nuit à l'adversaire ; mais le croiseur laissera libre le bâtiment dont il a seulement entravé la navigation.

Ce mode d'opérer fut celui des nations européennes jusqu'au xix^e siècle. L'Angleterre y dérogea souvent par traités [en neutralisant la cargaison d'un bâti-

ment neutre ; ainsi fit Cromwell au profit des Portugais et Charles II à celui des Hollandais. Mais, en fait, jamais marchandise ennemie ne fut respectée sous pavillon neutre.

Le Traité des Pyrénées régla pour la première fois tous les détails de l'exercice du droit de visite (1). Un navire de guerre aperçoit un navire de commerce, il indique son intention de visiter, arbore son pavillon, tire des coups de semonce. — Le navire de commerce hisse ses couleurs et s'arrête, sinon on réitère l'avertissement, et sinon encore, on le poursuit par la force. La fuite par elle-même n'entraîne aucune répression ; il se pourrait qu'elle eût lieu, même si le navire marchand n'est pas coupable, mais désire seulement éviter des ennuis et des retards. Si, au lieu de s'arrêter ou de fuir, il résiste, *ipso facto* cette résistance entraîne la capture. — S'il s'arrête le commandant du navire de guerre envoie un officier avec quelques hommes pour procéder à la visite. — La visite commence par l'inspection des papiers de bord, qui établit sa nationalité, on vérifie la nature du chargement — est-ce ou n'est-ce pas de la contrebande — on s'inquiète de son propriétaire (2), puis de sa destination et de sa provenance, pour le cas où il viendrait d'un port bloqué. L'officier qui procède

1. — La visite ne peut s'appliquer aux navires de guerre. Ce serait un soupçon injurieux pour l'Etat qui faciliterait ainsi les opérations d'un des belligérants.

2. — Jusqu'en 1856.

à la visite peut ne pas se contenter des affirmations, et craindre des fraudes ; alors il y a lieu à recherches. — Mais en fait il y a plusieurs milliers de colis, d'où une inspection forcément sommaire. C'est l'officier qui décide s'il convient ou non de saisir le navire.

Les navires de commerce, à cette époque, n'étaient jamais certains de l'identité du navire visiteur. Certains pays songèrent alors, pour convoier des bâtiments de commerce, à employer leurs navires de guerre qui engagent alors la responsabilité et la parole de la nation à laquelle ils appartiennent. Le commandant du croiseur qui escorte un convoi a qualité pour affirmer qu'aucun des navires qu'il escorte ne renferme de contrebande de guerre. Ne pas s'en tenir à son affirmation, c'est faire injure à l'honneur du pavillon. Il nous semble évident que ce croiseur doit être de la même nation que le navire marchand. Un croiseur neutre, mais d'une autre nation, ne serait pas assez qualifié, comme d'aucuns l'ont soutenu, pour parler au nom d'un peuple qu'il ne représente pas.

Le Traité d'Utrecht reproduisit ces dispositions principales ou les complète ; des conventions spéciales furent passées entre les divers États pour définir la contrebande : à destination de l'ennemi elle est de bonne prise car c'est un droit de légitime défense. On arrête la rédaction des papiers du bord ; on s'oppose à leur falsification. — Mais ces stipulations ne furent pas toujours observées.

Liberté des Mers

La question de la souveraineté de la mer fut une de celles qui fut le plus passionnément discutée au cours de ce ^{xvii}^e siècle. L'occasion de la polémique naquit des prétentions du Portugal qui, fort de la donation du Pape Alexandre VI, partageait avec l'Espagne l'exclusif profit du commerce de l'Inde, repoussant tous les vaisseaux qui osaient y naviguer, et principalement les Hollandais. Le célèbre publiciste des provinces, Grotius, combattit ces prétentions et, une fois encore, défendit le droit des nations dans son traité « *de mare libero* ».

Et tout d'abord, le Pape, appelé à statuer sur un conflit entre deux peuples, ne pouvait obliger les autres, en donnant à certain, à l'exclusion des autres, ce dont il ne pouvait disposer ; car la donation suppose la propriété ; or, la mer, et le droit d'y naviguer ne sont la propriété de personne. Donc le Pape ne pouvait donner, donc le Portugal ne pouvait recevoir.

Les Portugais appuyaient la légitimité de leur conduite sur le droit qui appartient au premier occupant, ce droit mêlé de prescription et de coutume. Mais il n'y a pas de prescription pour ce qui est commun à tous, il y en a encore moins contre le droit des peuples.

Car c'est en vertu de ce droit qu'un peuple peut

librement naviguer, pêcher et commercer à son gré avec un autre. L'Océan est le domaine dont chacun peut faire usage sans l'altérer ni nuire à autrui, et c'est bien là l'essence d'un domaine commun. Il s'ensuit que l'eau, la mer, sont insusceptibles de propriété particulière, que naviguer, pêcher, commercer sont, chez les peuples libres, des attributs du droit des gens, fondés sur les besoins constants.

Aucune nation ne peut donc troubler les relations maritimes de deux peuples qui exercent ainsi un droit général. Cependant l'Angleterre, pour bien des raisons dont la meilleure est sans doute celle tirée de sa situation géographique, soutint après Gentilis la thèse du *Mare Clausum* dans l'ouvrage de Selden (1). Les mers qui environnent la Grande-Bretagne font, jusqu'aux rives opposées, partie de la souveraineté britannique ; on n'y navigue, on n'y commerce qu'avec son ordre ; leur garde et la police sont des apanages exclusifs. Ces prétentions émises sous le couvert de la justice et non de la tyrannie, cadrent mal avec le principe de liberté poussé par Grotius jusqu'à contester à une nation le droit de s'approprier les mers qui baignent ses côtes (2).

Quoi qu'il en soit, la France ne reconnut jamais la

1. — Selden ne fut pas le seul à protester contre la théorie libérale de Grotius. L'Écossais W. Welwood, dans son *Abridgment of all Sea-Laws*, et sir John Boroughs, en écrivant *The Sovereignty of the british Seas*, ont reflété la même tendance.

2. — Cf. *supra*.

prétention de l'Amirauté anglaise et en fait, hors des limites raisonnables (baies, détroits, rivages), celle-ci n'exigea rien des autres nations pour obliger la souveraineté.

•
Balance du Pouvoir

« Quand une puissance monte à un point que toutes les autres puissances voisines ensemble ne peuvent plus lui résister, toutes ces autres sont en droit de se liguer pour prévenir cet accroissement après lequel il ne serait plus temps de défendre la liberté commune. »

Nous nous appuyons sur ce texte de Fénelon (Examen de la conscience sur les devoirs de la royauté), pour dire : on entend par balance du pouvoir l'acte par lequel des puissances organisées interviennent pour restreindre ou prévenir l'agrandissement d'un État qui menacerait l'indépendance des autres nations, et pour maintenir par les forces respectives de tous les États l'intérêt commun, l'équilibre sans lequel aucun respect de la souveraineté n'est possible.

Les peuples ont donc le droit de s'opposer à un établissement qui permettrait à l'un d'eux de faire la loi aux autres ; et Fénelon a pu pousser le principe jusqu'à dire que la loi nationale ne prévaudra pas si elle doit renverser l'équilibre établi par la loi naturelle, sauvegarde des libertés communes. Il n'en fut pas toujours ainsi. L'antiquité ignorait le prin-

cipe d'intervention. (Et cependant Démosthène voit l'intérêt d'Athènes dans la faiblesse de Sparte et de Thèbes). Nous ne voyons pas que le Moyen-Âge l'ait connu et il nous faut arriver au *xvi^e* siècle (1) pour le voir soupçonner : sous l'influence de l'Église qui unit différents peuples dans une même foi, la Cité internationale apparut alors nécessaire. La paix de Westphalie, pour la première fois, le reconnut « d'utilité mondiale » en rendant vaines les prétentions de l'Empereur à l'hégémonie de l'Europe, mais elle ne le créa pas, puisqu'elle donnait à la France une situation privilégiée. Il a fallu la succession d'Espagne pour que le système d'équilibre devînt le guide nécessaire et la réalité de la politique internationale. — La réunion de la monarchie espagnole à la branche autrichienne était un tel sujet de crainte pour le maintien de la balance, qu'on préféra qu'un Bourbon ceignît la couronne de Charles II. Mais peu après l'acceptation du testament, l'Europe comprit que Philippe V était toujours fils de France et que Louis XIV dirigeait encore le duc d'Anjou. Celui-là chassa des Pays-Bas les garnisons hollandaises qui les gardaient contre nous au nom de l'Espagne. Et après avoir évité le péril impérial,

1. — Bacon nous montre le triumvirat Henri VIII, François I^{er} et Charles-Quint prévoyant au point que pas un pouce de territoire ne pouvait être occupé par l'un des souverains sans que les deux autres travaillassent à remettre en place la balance de l'Europe.

elle se coalisa contre un ennemi qui s'affirmait si redoutable. Dès 1703, l'Angleterre, les Provinces-Unies, le Portugal, l'Empire forment la grande ligue de La Haye et entreprennent la guerre dans le but de rétablir l'équilibre rompu. Mais l'Empereur meurt en 1711. La France est affaiblie et voilà que, de nouveau, apparaît la menace du spectre de Charles-Quint. — Les traités d'Utrecht et de Rastadt vont l'écarter en assurant le triomphe de l'Équilibre.

Équilibre, en effet, que la clause qui désunit pour toujours les Bourbons d'Espagne de ceux de France ; équilibre, la renonciation de Charles VI pour lui et ses descendants ; équilibre encore, la stipulation privant la France pour quelque cause que ce soit d'une seule place hollandaise ; équilibre toujours, la pensée qui guide les plénipotentiaires de la Barrière en donnant aux Hollandais le droit de tenir garnison dans huit places des Pays-Bas espagnols, pour se prémunir contre une ambition toujours possible.

En établissant la séparation des couronnes de France et d'Espagne, le traité d'Utrecht a posé une des règles fondamentales du droit public européen. Depuis, les éléments de l'équilibre ont changé ; déjà, à ce même traité, la Prusse est reconnue comme royaume ; quelques années après, c'est la Russie qui prend rang de grande puissance. Leurs forces s'ajoutant aux anciennes vont modifier la balance. Et l'histoire étant un perpétuel recommencement, l'équilibre des forces, si bien établi soit-il par le do-

sage de la puissance de chaque Etat, devra subir de nouvelles interventions pour régler une évolution dont l'axe se déplace continuellement. Les principes cependant n'ont pas changé et Utrecht restera dans l'histoire des nations comme l'acte qui solutionna la question de la sécurité générale jointe au respect dû à l'indépendance.

B. — LES GUERRES DU XVIII^e SIÈCLE

Le Droit des neutres et des belligérants.

L'année 1740 marque une date funeste pour la France.

A la suite du traité d'Utrecht, le Régent, puis le cardinal de Fleury, avaient résolu de ne plus traiter l'Anglais en ennemi héréditaire, mais de consolider par de bons rapports la paix du monde. Ils furent secondés dans ces intentions par le ministre Robert Walpole qui, à vrai dire, dans les qualités généreuses de la paix, reconnaissait surtout celle qui le déliait de son Parlement.

Malheureusement cette grande idée ne devait pas porter ses fruits : l'incident du « vaisseau de permission » (1) alluma la guerre entre l'Espagne et

1. — Le Traité d'Utrecht autorisait l'Angleterre à envoyer chaque année un bâtiment de commerce chargé de ses mar-

l'Angleterre et nous brouilla avec cette dernière quand nous prîmes fait et cause pour le gouvernement de Philippe V. Nous devons et nous défendre sur mer, et participer à la coalition née de la succession d'Autriche, pour satisfaire l'ambition des familiers de Louis XV à l'encontre des conseils de Fleury qui avait eu la sagesse de ne pas vouloir céder à une tradition politique vieille du xv^e siècle. Ainsi donc, à embrasser la cause de Frédéric II contre Marie-Thérèse, nous gagnerons l'établissement à Parme d'un infant d'Espagne, gendre de Louis XV, piètre résultat en vérité, si nous considérons que 1200 millions, 100 bâtiments et nos 500.000 hommes ont surtout servi à grandir la puissance maritime de l'Angleterre, et à affermir définitivement la force militaire de la Prusse.

Aix-la-Chapelle qui reconnaît à Marie-Thérèse la souveraineté sur tous les Etats Autrichiens, sera plus une trêve qu'une véritable paix. Presque jusqu'à la Révolution nous allons, en effet, nous trouver mêlés à cette double guerre, issue des prétentions toujours grandissantes du pouvoir anglais sur les mers et de la rivalité entre l'Autriche maintenue et la Prusse fortifiée.

chandises dans un port des colonies espagnoles américaines. Ce vaisseau était suivi de beaucoup d'autres qui le remplissaient à mesure. Les Espagnols firent justice des contrebandiers, mais la Grande-Bretagne leur déclara la guerre.

Pendant ces guerres vont venir des discussions sur le droit des neutres et des belligérants concernant le commerce en temps de guerre. Plusieurs « causes » sont d'un intérêt si prédominant pour notre étude que nous nous y arrêterons quelque temps :

Affaire dite de l'Emprunt Silésien

La guerre qui avait uni la France à l'Espagne contre la Grande-Bretagne se distinguait par une âpreté singulière à détruire le commerce des neutres. Le roi de Prusse, Frédéric II, désirant connaître l'attitude de l'Angleterre à l'égard des bâtiments prussiens, n'obtint de son ministre à Londres que les réponses équivoques du Foreign Office : « Le pavillon prussien sera respecté sur le même pied que celui des autres puissances alliées de l'Angleterre ». Le roi de Prusse, non satisfait, pria son agent d'insister : il finit par obtenir une promesse de liberté de commerce aussi grande qu'en temps de paix. Frédéric II fit alors savoir à ses sujets que leur commerce était libre, sauf le transport de la contrebande de guerre. Une année se passa pendant laquelle le commerce prussien se fit sans difficulté ; mais bientôt les armateurs tentèrent d'augmenter leur profit en traitant avec des Français. Les croiseurs anglais saisirent les navires prussiens porteurs de cargaison à destination de la France : amenés en Angleterre, ils

furent déclarés de bonne prise, et relâchés quelque temps après. Le gouvernement de Berlin réclama vivement. Le 5 janvier 1747, le Ministre des Affaires Etrangères anglais écrivit au Roi de Prusse « que sa Majesté britannique n'a jamais entendu ruiner le commerce des Prussiens fait d'une manière licite ». Les saisies continuèrent à se pratiquer, les réclamations à s'ensuivre et, en 1748, le traité d'Aix-la-Chapelle ne trancha pas la question anglo-prussienne.

En 1751 devait venir ce qu'on appelait le remboursement de l'Emprunt Silésien. L'empereur Charles VI avait contracté en 1735 un emprunt d'un million avec des négociants anglais. Lorsque le roi de Prusse se fut emparé de la Silésie, il fut convenu qu'il serait subrogé à l'obligation de l'empereur d'Autriche de payer l'emprunt qu'il prenait ainsi à sa charge. Le remboursement devait avoir lieu en 1745, il fut prorogé jusqu'en 1751. Frédéric II vit là une occasion d'indemniser ses sujets lésés, et identifiant leur cause à la sienne, les déclara créanciers du roi d'Angleterre en raison des illégalités commises. Le raisonnement du roi de Prusse était simple : je fais saisie-arrêt sur moi-même et j'indemnise mes sujets avec les sommes de l'Emprunt. Une Commission, nommée pour donner son avis sur les décisions des Tribunaux de prises britanniques, déclara que les plaintes du roi étaient justifiées et qu'un arrêt serait fait sur l'Emprunt : compensation entre deux dettes. Un mémoire fut présenté au Gouvernement anglais

pour lui expliquer la conduite du Gouvernement prussien, et communiqué aux ministres de Prusse près les différentes cours. C'était une sorte de provocation générale à l'opinion publique, d'autant que le 4 janvier 1753 parut dans la *Gazette de Berlin* un décret annonçant que les armateurs britanniques avaient trois mois pour se pourvoir contre la décision de la Commission.

Que faut-il penser de cette manière d'agir ? Sans doute, les Prussiens pouvaient se plaindre des saisies et des décisions des Tribunaux britanniques. Ils pouvaient constituer une commission chargée de soutenir les réclamations de leurs sujets. Mais il était injuste de réviser la sentence des Tribunaux de prise, qui avaient statué bien ou mal, mais en vertu d'une compétence universellement reconnue, donc indiscutable, semblait-il.

Le mémoire envoyé à la Cour de Londres contenait d'abord des considérations théoriques inspirées par la situation d'un Etat faible sur mer. On faisait appel à la liberté de la mer, et l'on en déduisait l'inadmission du droit de visite ; l'eût-on reconnu, il serait borné au seul examen des papiers de bord, assimilant ainsi le navire de commerce neutre au territoire neutre. La vérité est que l'Etat neutre ne peut exercer le même contrôle sur son territoire que sur les bâtiments portant son pavillon ; il faut donc en conséquence que le belligérant puisse se protéger lui-même en visitant les bâtiments neutres et en sai-

sissant la contrebande de guerre qui peut s'y trouver.

Le principal grief des Prussiens portait sur ce fait que leurs navires avaient été saisis sous le prétexte qu'ils avaient des marchandises appartenant à des Français. Or, se bornant sur des déclarations du début de la guerre, habilement transformées en promesses, ils pratiquaient la règle « Vaisseau libre, marchandise libre ». — La prétention prussienne sur ce point n'était pas fondée. Le Ministre anglais pouvait-il renvoyer la question à un Tribunal anglais et l'imposer à la Prusse ? Si oui, pourquoi le roi de Prusse ne soumettrait-il pas la question à ses propres Tribunaux ?

Cette argumentation n'est pas recevable en la forme, car c'est la négation de la compétence des Tribunaux de prise, qui ne saurait être infirmée ; leurs décisions peuvent donner lieu à des protestations diplomatiques, et celles-ci doivent être réglées par voie d'arbitrage ou par accord direct entre les puissances en cause et non par un Tribunal de la Nation intéressée, juge et partie, statuant en quelque sorte en appel.

Enfin, le roi de Prusse était-il en droit d'indemniser ses sujets avec des capitaux dus à des sujets britanniques ? Nous ne le croyons pas. La mesure qu'il prenait consistait en un acte de représailles passives dont allaient souffrir les négociants anglais, porteurs de l'Emprunt et absolument irresponsables. Le cabinet de Berlin donnait comme justification l'assimila-

tion de la cause des sujets à celle du Souverain. Sa tactique confirmait d'ailleurs cette doctrine. — Mais ces représailles sont une lourde faute pour le Gouvernement qui y recourt ; injustes, elles sont aussi dangereuses, car si le capitaliste peut craindre que l'emprunteur refusera d'acquitter sa dette, il supprimera son crédit.

Ces griefs du Gouvernement prussien provoquèrent une vive irritation en Angleterre ; la nation voulait une démonstration navale. Le Gouvernement, plus calme, se contenta de nommer une Commission, qui rappela seulement l'Etat du droit positif. A Berlin, on répliqua, assez évasivement du reste, sauf sur un point : celui où la Commission insiste sur la nécessité qu'il y a à ce que, dès le début de la guerre, les belligérants fassent connaître leurs intentions au sujet des neutres.

Les choses en restèrent là pendant plusieurs années : la situation politique devenait tendue. On désirait de part et d'autre arriver à une entente pourvu qu'elle n'entamât pas les amours-propres respectifs. L'Angleterre consentirait à une indemnité pourvu que fût intangible la question de principe. Le roi de Prusse se montra moins exigeant et fit même le premier pas, signal de l'accord qui aboutit à la déclaration du 16 janvier 1756. Les Prussiens lèvent la saisie mise sur l'Emprunt, et remboursent les intérêts dus ; puis le Gouvernement britannique accorde £ 20.000. On ne s'explique pas sur les ques-

tions litigieuses, et il n'est parlé que d'indemnité. On tait les principes mis en avant des deux côtés. L'Angleterre tenait tant, quant à elle, à l'immutabilité des siens, que la Prusse ayant demandé des déclarations au sujet de la neutralité de son commerce dans la guerre qui allait s'ouvrir entre la France et la Grande-Bretagne, il lui fut répondu que ses déclarations n'auraient, en cas de différend, aucune influence sur ses Tribunaux de prise : c'est l'aveu implicite qu'elle avait fait école.

Des jurisconsultes allemands ont affirmé que Frédéric II, en soulevant cet incident, aurait amené un progrès dans le droit international. Nous ne le croyons pas, quoique fut mis en relief le fait que la sentence des Tribunaux de prise peut donner lieu à des réclamations diplomatiques. — La solution du litige, toute politique, n'a point eu d'influence juridique pour l'avenir.

L'Indépendance Américaine

L'épisode le plus important du XVIII^e siècle, tant au point de vue diplomatique qu'à celui du droit des gens, est la révolte des Colonies britanniques.

Le traité de Paris, qui avait consacré, en 1763, l'agrandissement considérable des possessions anglaises, n'avait pu diminuer la dette née d'une telle période d'expansion. La Grande-Bretagne crut s'en

libérer en levant de nouveaux impôts et en contraignant à des taxes ses colons de l'Amérique du Nord où la guerre avait été engagée. — Mais ceux-ci crurent avoir assez contribué au succès de la mère-patrie de leur sang et de leur argent. Ils prétendaient n'être taxés que par leur volonté et refusèrent en conséquence les marchandises imposées ; dès 1773, leur rébellion prit les apparences d'une guerre ordinaire devant produire, soit pour les belligérants entre eux, soit à l'égard des neutres, ses effets habituels. Ce fut bien l'avis des puissances étrangères qui reconnurent aux combattants la qualité de belligérants et affirmèrent ainsi leur neutralité (1). Mais cette reconnaissance irrita fort l'Angleterre contre ces neutres qui violaient la neutralité. Elle manifestait des sentiments violents contre la France notamment qui, disait-elle, donnait asile aux corsaires américains. L'attitude du gouvernement de M. de Vergennes était fort difficile. Il est certain que la France devait accueillir favorablement la révolte des colonies anglaises ; quelle que fût l'issue de la guerre, il y aurait affaiblissement de la Grande-Bretagne ; elle devait donc désirer le succès ou tout au moins la résistance des révoltés. En outre, l'influence des

1. — Un seul Etat fit exception. Trois prises américaines s'étant réfugiées dans la Norvège, alors dépendance du Danemark, furent rendues à l'Angleterre. Au nom des Etats-Unis, Franklin protesta contre ce manquement au devoir élémentaire d'un neutre.

idées philosophiques d'alors attirait sa sympathie vers un peuple qui revendique ses libertés. Cependant le Gouvernement français désirait conserver la neutralité, bien qu'il tolérât certaine assistance occulte. En 1776, l'indépendance est proclamée ; à la fin de cette même année, Franklin vient en France chargé d'une mission. Notre Gouvernement hésite à prendre un parti qui peut ainsi fournir le prétexte d'une réconciliation entre la Métropole et les Colonies. — Mais la capitulation de Saratoga (octobre 1777) le décide et il se rapproche de l'Espagne pour faire cause commune avec l'Amérique. La France la traite sur le pied d'égalité, sans stipuler d'indemnité dans le cas où l'Angleterre lui déclarerait la guerre. Néanmoins, en 1778, un traité de commerce et d'amitié fut conclu entre les deux pays.

Le Gouvernement Français — neutre — pouvait-il réglementairement conclure un pareil traité avec les Etats-Unis ? Ce traité impliquait leur reconnaissance comme Etat, or cette reconnaissance nous semble prématurée, car c'est en 1881 — et non en 1877 — que les Américains ont solennellement célébré le centenaire de leur indépendance : ce qui semblerait impliquer qu'après Saratoga il y avait encore une incertitude que l'événement décisif de Yorktown avait fait disparaître. Donc, le fait pour un Etat neutre d'avoir reconnu un nouvel Etat avant la fin de la lutte était prématuré et portait atteinte aux droits de l'Angleterre. La question fut d'ailleurs

débatue diplomatiquement entre la France et l'Angleterre. Le Gouvernement Français notifia au Gouvernement Anglais le traité d'amitié avec les Etats-Unis en faisant remarquer que la France n'avait pas entendu se constituer des avantages exclusifs. Cette déclaration blessa l'Angleterre, qui rappela son ambassadeur, et proclama la saisie de tous les bâtimens français. Notre réponse fut de mettre l'embargo sur le pavillon britannique, et de recevoir solennellement les envoyés américains. La guerre était fatale. Elle ne serait qu'un épisode de cette traditionnelle rivalité maritime, si elle n'avait amené une déclaration célèbre dans l'histoire de la neutralité maritime.

En vertu du pacte de famille, l'Espagne s'alliait à nous, cependant que l'Angleterre demandait en vain à la Hollande un secours en vertu des traités de garantie ; elle comprit même que cette république se ferait au besoin son ennemie pour attaquer une supériorité maritime que l'effort des puissances tentait d'anéantir. Elle pensa alors à une alliance Russe et dans ce but fit pressentir l'Impératrice par le Chancelier Panin. Les pourparlers n'aboutirent point car le prix de l'entente était, pour la Russie, les mains libres du côté du Bosphore. Le Cabinet Anglais ne reçut que des assurances de bonne volonté, et le résultat de sa tentative n'eut eu d'autre résultat sans un incident qui sembla favoriser ses desseins. Deux vaisseaux russes furent saisis par des croiseurs

espagnols et emmenés à Cadix, où on les vendit. L'irritation de l'Impératrice fut grande, et satisfaction immédiate fut demandée à Madrid de l'injure faite à la navigation neutre. C'est alors que Panin conseilla d'aller plus avant et de saisir l'occasion pour prendre l'initiative d'une déclaration dans laquelle, en affirmant les principes de la neutralité basés sur la loi naturelle des Nations, on ne permettrait pas aux guerres d'entraver le commerce neutre. C'est l'origine de la déclaration de Saint-Pétersbourg, du 28 février-11 mars 1780, qui établit comme règle :

Que tous les vaisseaux neutres pourront naviguer librement de port en port et sur les côtes des nations en guerre ; que les marchandises appartenant aux sujets des puissances belligérantes seront libres sur vaisseaux neutres, sauf les articles de contrebande ; que l'Impératrice s'en tient, quant à la fixation de celle-ci, à son traité avec la Grande-Bretagne qui sera étendu aux autres puissances ; que pour déterminer ce qui caractérise un port bloqué, il faudra que l'assiégeant ait des vaisseaux arrêtés et suffisamment proches pour constituer un danger évident d'entrer.

C'était proclamer la liberté du commerce, le respect de la propriété ennemie sous pavillon neutre, limiter des objets de contrebande et condamner le blocus sur le papier.

Ces principes nous les verrons reparaître dans la déclaration de 1856.

Ce qu'il y a de particulier, ce n'est pas tant les règles posées que les principes qui sont affirmés d'une manière générale objective ; et les règles mêmes sont formulées d'une manière impersonnelle, en ce sens qu'elles ne visent pas directement les belligérants. L'Impératrice Catherine ajoutait que pour maintenir les principes proclamés, elle faisait appareiller un certain nombre de vaisseaux tout en espérant que l'attitude des puissances vis-à-vis de ces principes posés au nom du droit des peuples ne l'obligerait pas d'y recourir et de violer une neutralité qu'elle entendait respecter : c'est la Neutralité Armée qui ne modifie point ses devoirs ou ses droits de neutre.

Des courriers partirent à destination de Londres, de Versailles et de Madrid, à l'effet de communiquer aux puissances ces déclarations. Elles ne firent pas plaisir à l'Angleterre, car à travers les formes elle se sentait atteinte, et spécialement. Mais ne voulant pas engager la lutte, et voulant ménager en conséquence la susceptibilité de la Russie, le Ministre des Affaires Etrangères répondit à l'Ambassadeur impérial à Londres qu'elle ne demandait qu'à suivre les principes du droit des gens les plus généralement suivis. La France répondit en adhérant très volontiers aux principes posés par la Russie et l'Espagne en promettant d'observer en temps de guerre

les règles qu'elle avait réclamées quand elle était neutre.

Les Etats-Unis n'ayant pas de représentants, la déclaration ne leur fut pas notifiée ; mais, à la demande de la France, le Congrès déclara l'accepter.

La Russie communiqua la déclaration aux puissances maritimes neutres comme aux belligérants ; et d'une manière spéciale, ses voisines, le Danemark et la Suède furent invités à se joindre à la Convention. Elles acceptèrent les principes proclamés et convinrent de les notifier elles-mêmes et séparément aux belligérants. Puis elles jurèrent de s'employer de concert pour que le système de neutralité serve de base à un Code maritime.

Cependant la lutte entre l'Angleterre et ses colonies avait pris fin. L'indépendance des Etats-Unis fut consentie en 1782 par le Ministre O'Kingham, et l'année suivante la paix fut conclue à Versailles avec la médiation de la Russie et de l'Autriche.

Dans ce traité, aucune allusion n'est faite à la question du droit des neutres ; et par conséquent la question n'a pas été tranchée d'une manière générale comme la Russie l'avait désiré. En même temps, on renouvelait dans les rapports entre la France et l'Angleterre le Traité d'Utrecht et la clause de neutralité qui s'y trouve, clause très favorable au commerce neutre, notamment le fameux principe « Navire libre, marchandise libre ». Cette disposition fut reproduite dans un traité de commerce conclu en

1786 entre ces deux puissances ; il semble donc que la Grande-Bretagne abandonne les règles qu'elle avait constamment suivies, notamment la prise sur les navires neutres des marchandises ennemies ; aussi y eut-il une vive discussion au Parlement anglais ; mais le marquis de Lansdowne (1) fit remarquer qu'il n'y avait aucun inconvénient à admettre des principes libéraux, car quand il y aura une guerre en Europe, la France et l'Angleterre seront belligérants (2).

C. — ARRÊT DANS LE PROGRÈS DU DROIT DES GENS SOUS LA RÉVOLUTION ET L'EMPIRE

Les Etats-Unis avaient donc réussi à fonder leur indépendance, et à devenir membres de la famille des Nations ; leur attitude future influera sur le développement de plusieurs règles du droit international et enrichira le droit des gens, qu'ils venaient de doter en réclamant leur émancipation.

Tout progrès allait cependant être mis en danger et le droit des nations lui-même sembler inexistant

1. — Un des ancêtres du leader actuel à la Chambre des Lords, ancien secrétaire d'Etat au Foreign-Office.

2. — Cette déclaration, bien que l'Angleterre n'y adhérât point, eut une immense importance, comme point de départ du « Code maritime des Nations ».

durant le temps de la Révolution française et des guerres impériales.

Tantôt on faussait les principes et l'on a vu comment l'Europe, intervenue parfois pour empêcher une nation d'en menacer une autre par sa toute puissance, disciplinant par exemple les prétentions de la Maison d'Autriche ou de Bourbon au profit de l'équilibre général, mettait cette même intervention au service d'une conflagration générale destinée à rétablir un ordre social que troublait la France.

Tantôt on a assisté aux violations les plus éhontées du droit premier de tous peuples et si l'enlèvement du duc d'Enghien peut passer, en politique, comme un coup de maître, la violation du territoire Badois reste un des exemples les plus fameux de crimes internationaux.

Comment parler d'ailleurs de respect du droit des gens, à une époque où tout l'ordre de l'Europe, bâti par le traité de Westphalie et les suivants par le maintien de la balance du pouvoir, était renversé ?

Napoléon fut pour quelque temps le maître de l'Europe, Russie et Angleterre exceptées. Les rois dépendaient de son bon vouloir et n'avaient qu'à suivre les ordres qu'il leur donnait. Les peuples violents dans leurs intérêts voyaient leur nationalité changer au gré de ses victoires. La Belgique et la Hollande étaient devenues départements français ; la Vénétie, prise à l'Autriche, formait une contrée de la République Cisalpine dont l'Empereur était le

Président. Pour s'assurer la route du Simplon, il prenait le Valais de l'Helvétie ; pour fermer l'Allemagne du nord au commerce anglais, il faisait les villes hanséatiques chefs-lieux de départements. Il dictait ses volontés à la diète de Ratisbonne et indemnisait les princes Allemands aux dépens des Etats ecclésiastiques qu'on supprimait. Le vainqueur d'Austerlitz mit fin à l'Empire d'Allemagne fondé au x^e siècle par Otton le Grand. Et l'Empereur François II fut obligé, en 1806, de prendre le titre plus modeste de François I^{er} d'Autriche. Enfin, médiateur de la Suisse, protecteur de la confédération du Rhin, l'Espagne avec Joseph, Naples avec Murat, et Westphalie sous Jérôme ne furent plus que des vassalités de sa toute puissance. Sa discrétion fut telle qu'on a pu justement écrire « qu'il créa arbitrairement des Etats et les supprima, qu'il partagea des Etats existants et unit des Etats séparés ».

Spécialement en ce qui regarde le droit maritime international, ce fut l'absence partielle de lois durant cette période.

a) Déjà en 1793, un accord Anglo-Russe auquel l'Espagne, l'Autriche et la Prusse donnèrent leur approbation, ferma les ports de ces puissances aux vaisseaux français et interdisit toute exportation, espérant réduire « les usurpateurs » par la famine. Et comme les neutres devaient s'abstenir de toute protection, la Convention Nationale répondit par l'ordre à la flotte française de capturer tous les vaisseaux

neutres portant provisions aux ports de l'ennemi ou portant des biens ennemis.

Les incidents se succédaient d'ailleurs contre les neutres (1) ; ceux-ci, et en particulier les puissances du Nord, cherchèrent à protéger leur commerce contre la visite des croiseurs belligérants au moyen de convoyeurs armés. C'était reprendre l'idée hollandaise du *xvii^e* siècle. L'Angleterre ne le permit pas. Et son juge des prises, sir W. Scott, conclut au droit de visite auquel on ne peut se soustraire, sous peine de confiscation. Cependant la Russie, toujours dans la coalition maritime dirigée contre nous, s'était brouillée avec l'Angleterre au sujet de Malte que les Anglais voulaient nous reprendre; elle saisit l'occasion pour se rapprocher de la Prusse, de la Suède et du Danemark, et susciter une nouvelle neutralité armée. Cette déclaration signée à Pétersbourg en décembre 1800 renouvelait les principes de 1780 et disposait, d'après les discussions récentes, qu'un blocus ne serait violé que si le navire franchissait la ligne d'investissement après avertissement. La destruction de la

1. — La République Américaine n'avait pas des raisons semblables à celles des Monarchies Européennes pour regarder du même œil le mouvement révolutionnaire français. Cependant Washington, malgré le sentiment général de son pays, ne craignit pas de proclamer une stricte neutralité, montrant ainsi que les peuples sont encore moins reconnaissants que les individus, et que dans un conflit entre le sentiment et la raison cette dernière doit l'emporter.

flotte Danoise en rade de Copenhague, fut la réponse de l'amiral Nelson. Mais la mort du Tzar Paul fit asseoir sur le trône de la grande Catherine, Alexandre I queses sentiments anglophiles n'empêchaient cependant pas de rester fidèle aux principes du droit maritime. La sage influence du Comte Voronsoff, Ambassadeur de Russie à Londres, parvint à ramener les rapports qui aboutirent à la convention du 5/17 juin 1801 et par laquelle :

Les vaisseaux des puissances neutres peuvent circuler librement de ports en ports et sur les côtes des nations en guerre ; le pavillon couvre la marchandise ; la contrebande est largement définie ; l'Angleterre obtient, quant à la règle du blocus, le remplacement de la conjonctive *et* (suffisamment proches par la disjonctive *ou*, ce qui permet le blocus par croisières au lieu de l'investissement réel. Pour la fameuse question du convoi, le droit de visite sera maintenu, mais subira une triple limitation, la visite ne sera faite que par les bâtiments de guerre, et non par des corsaires ; les vaisseaux convoyés devront produire certaines justifications ; le convoi supprime la visite, sauf le cas de soupçon, où elle sera pratiquée avec l'assistance toutefois possible d'un officier du navire convoyeur.

L'année suivante, le Danemark et la Suède accédèrent à cette convention.

b) *Mais*, sous l'Empire, la lutte entre la France et l'Angleterre fut encore davantage la méconnaissance

du droit des neutres. Toute puissance continentale de l'un, suprématie maritime de l'autre, laquelle des deux parviendra à dompter l'autre ? Le blocus maritime brisera-t-il le blocus continental, ou sera-t-il anéanti par lui ?

En mai 1806, un ordre du Conseil britannique proclame le blocus de l'embouchure de l'Elbe à Brest, blocus fictif qui n'est qu'une interdiction de commerce des neutres avec l'adversaire. De Berlin, en novembre, Napoléon rend le décret, célèbre par les dispositions de son auteur sur le droit maritime : les Iles britanniques sont déclarées en état de blocus ; les ports de l'empire sont fermés à ses bâtiments ; ses marchandises sont prohibées. Les Anglais qui habitent le continent sont retenus comme prisonniers de guerre. Ils répondirent en déclarant bloquées toutes les côtes de France, et de bonne prise, tout vaisseau se dirigeant vers ses ports. L'année suivante, par le décret de Milan, l'Empereur déclare dénationalisé et de bonne prise tout bâtiment qui a touché un port anglais ou trafiqué avec l'Angleterre. On fit mieux : en 1808, tout vaisseau entrant dans un port français déclarant, à juste titre, qu'il vient d'Angleterre ou a été visité par elle, a droit au 1/3 de la vente de la cargaison : c'est une sorte de prime à la délation. La situation devint tellement tendue entre les neutres et les belligérants, que les Etats-Unis interdirent à leurs navires d'avoir communication avec les ports ennemis.

Quelques années après, l'Empereur fut contraint, devant la coalition devenue plus menaçante, d'adoucir un peu les rigueurs de ces décrets. Néanmoins le coup était porté. Et si les conséquences économiques du blocus favorisèrent notre production, elles furent politiquement désastreuses, car elles sont une des causes qui vont amener, avec la chute de l'Empire, l'invasion de la France.

D. — REcul AVEC LA SAINTE-ALLIANCE.

Lorsque l'Europe, finalement mobilisée tout entière contre Napoléon, le défit à Waterloo, la face de cette Europe était changée au point que l'on ne pouvait songer à rétablir le premier ordre institué à Westphalie. Ce fut la tâche du Congrès de Vienne de créer un ordre nouveau et une nouvelle balance du pouvoir. La France ne recevait que le prix de ses défaites et, malgré vingt ans de victoires, rentrait dans ses limites de 1789 : le génie diplomatique de Talleyrand n'avait pu mieux faire que de conserver notre dignité devant la coalition victorieuse. Les monarchies Autrichienne et de Prusse recouvraient leurs territoires perdus, et leurs rois voyaient se reconstituer une population, empruntée sans pudeur aux Etats voisins. La vieille confédération germanique était rétablie et comprenait 39 états.

La Hollande et la Belgique formaient le nouveau

royaume des Pays-Bas. — La Confédération Helvétique, enrichie du Valais, de Genève et de Neuchâtel, était pour toujours neutralisée. Les vieilles dynasties étaient restaurées en Espagne, en Sardaigne et en Toscane ; le Pape rentrait à Rome. Mais dans cette distribution de puissances et d'influences, c'est surtout l'Angleterre qui vit sa prépondérance sur l'Océan encore affermie, et la Russie qui devenait la première puissance du continent : grâce, il est vrai, à la complicité du Congrès qui, en lui reconnaissant la possession de la Pologne, affirmait légalement la suprématie de la force sur le droit.

Mais le Congrès de Vienne ne rétablit pas seulement un nouvel ordre politique en Europe, il régla aussi quelques questions générales de la loi internationale.

Nous avons vu que l'usage s'était, depuis longtemps, introduit chez les peuples d'envoyer et de recevoir d'une manière permanente des plénipotentiaires. Mais la différence de grade, l'importance diverse qui s'y rattachait, amenait de tels froissements qu'on décida de diviser les classes des diplomates en ambassadeurs, ministres, chargés d'affaires.

D'une autre importance fut l'article qui posait la liberté de la navigation sur les grandes rivières de l'Europe. Appliqué d'abord au Rhin et à l'Escaut, le principe devait être étendu à tous les fleuves internationaux. Une commission, que présida M. de

Humboldt, plénipotentiaire de la Prusse, fut nommée dans le triple but de rechercher les avantages que le commerce retirerait d'une telle législation, d'étudier les moyens qui permettraient successivement l'extension aux autres rivières, des principes posés à l'égard du Rhin et de l'Escaut, de concilier enfin dans une Convention la liberté indispensable à la navigation avec l'exercice des droits de souveraineté de chaque riverain.

L'œuvre de la commission établit donc les cas qu'il faudrait régler : le droit d'étape, le tarif des perceptions, la séparation du péage et de la douane, l'emploi proportionnel de la recette, le règlement de la police, une liberté complète, même peut-être pendant un conflit.

Ces principes, le Congrès de Vienne, les adopta dans son acte final et des conventions spéciales ont^t successivement appliqué à plusieurs fleuves et à de nombreux affluents (1) la libre navigation accordée d'abord au Rhin et à l'Escaut.

L'initiative anglaise, secondée par les généreux efforts de la France, avait aussi soulevé au traité de Paris la question de la traite des nègres et du commerce auquel elle donnait lieu. Ce commerce expliquait sa conservation, mais son caractère et sa pratique avaient amené les gouvernements à se promettre

1. — La Meuse, la Moselle, l'Elbe, l'Oder, la Vistule, la Weser et le Pô.

de le faire cesser comme contraire aux principes de la plus élémentaire justice, et aux lois de la morale nécessaire.

Les plénipotentiaires voulurent s'honorer en contribuant à faire aboutir cet engagement. Ils recherchèrent, par une solution salubre, à hâter le terme où l'action commune des puissances abolirait totalement un fléau qui, selon le mot de Wheaton, avait si longtemps « désolé l'Afrique, dégradé l'Europe, et affligé l'humanité ».

Des conventions successives, tant en Europe qu'en Amérique, ont réalisé le but de l'Assemblée; dès le règne de Louis-Philippe, aucune loi civilisée ne consentit plus la traite des noirs.

A part cette idée d'humanité, due à la pensée du plénipotentiaire anglais lord Castelreagh, ce traité ne dispose pas en faveur des peuples et néglige les nationalités : il les distribue par têtes pour former l'appoint d'une souveraineté. Deux pensées dominent d'ailleurs dans les délibérations : reconstituer l'Europe d'après le principe du droit divin ; accumuler des précautions contre la France et les idées de sa révolution. C'est cette politique née à Vienne qui sera la synthèse du système de la sainte alliance. Dès avant le second traité de Paris, les empereurs de Russie et d'Autriche et le roi de Prusse l'avaient créée dans le but d'obliger ses membres d'appliquer les principes de la morale chrétienne dans l'administration des affaires intérieures de leurs Etats, aussi

bien que dans la conduite de leurs relations internationales. Après le congrès de Vienne, les souverains de la plupart des Etats européens avaient adhéré à cette alliance, à l'exception de l'Angleterre dont la constitution exigeait, au lieu de celle du roi, la signature d'un ministre responsable.

La sainte alliance n'avait pas beaucoup d'importance pour la loi internationale, parce qu'à peine légale, elle était avant tout religieuse, morale et politique. Il n'en est pas moins vrai qu'au Congrès d'Aix-la-Chapelle, en 1818, les puissances, faisant application de leurs principes, signèrent une déclaration dans laquelle elles reconnaissaient solennellement la loi des nations comme la base des relations internationales et s'engageaient pour l'avenir à agir conformément à ses règles. Nous avons dit que le principe dirigeant de leur politique fut celui de la légitimité, car elles désiraient préserver à tout prix les vieilles dynasties et protéger les divers souverains contre les mouvements révolutionnaires de leurs sujets. — Cela mena, en fait, à une dangereuse négligence des principes de la loi des nations touchant l'intervention. Les grandes puissances intervinrent constamment dans les affaires domestiques des petits Etats au double profit des dynasties légitimes et d'une législation antilibérale.

A Troppau, puis à Laybach, un congrès accorde au roi des Deux-Siciles, à la faveur du Czar et malgré le duc de Richelieu, notre ministre des Af-

fares étrangères, l'intervention armée de 80.000 Autrichiens qui, après avoir défait les armées constitutionnelles des généraux Pépé et Santa-Rosa, rétablissent à Naples Ferdinand I^{er} et le pouvoir absolu.

Puis, le gouvernement de M. de Villèle obtint des Chambres, à la demande du Congrès de Vérone, un crédit de 100 millions pour envoyer nos soldats réprimer la révolution espagnole issue de la violation par Ferdinand VII de la constitution qu'il avait jurée, et rétablir ce roi dans tout son pouvoir.

E. — TRIOMPHE DE L'INDÉPENDANCE DES ÉTATS

Le Président Monroe

Mais la politique de la Sainte Alliance, si elle avait pu retarder le mouvement libéral, avait été impuissante à l'arrêter. Et alors que l'idée d'indépendance succombe en Europe, elle triomphe en Amérique. Le message du président Monroe qui fait défense aux autres puissances d'intervenir sur le continent américain, favorise et consacre l'émancipation des colonies espagnoles en ce pays. De sorte que l'Espagne aura vu triompher, tout en même temps et malgré elle, la légitimité dans la mère patrie, la révolution dans ses possessions américaines.

Bientôt d'ailleurs en Europe le foyer où fomentent les révoltes s'agrandit démesurément ; l'esprit

de l'intervention des puissances se modifie, et par là va préparer la ruine de la Sainte Alliance. Nous allons le constater par l'attitude qu'elle va prendre dans les conflits qui mettent aux prises le peuple belge contre le roi des Pays-Bas et la Grèce contre la Turquie.

La liberté de la Belgique

La Révolution de 1830 qui eut un tel retentissement en Europe, réveilla les idées d'affranchissement de la Belgique que, malgré ses affinités de race et de religion, les traités de 1815 avaient réunie à la Hollande. A l'issue d'une représentation de la « Muette de Portici », et sous l'influence de l'exaltation que causèrent les chants glorifiant l'amour sacré de la liberté, la révolution éclate à Bruxelles et les troupes hollandaises en sont chassées. Un gouvernement provisoire est nommé et immédiatement il manifeste l'intention de constituer le pays en Etat indépendant. Le roi des Pays-Bas constatant qu'il lui serait impossible par ses seules forces de rétablir son autorité s'adresse aux signataires des traités de Paris et de Vienne pour faire maintenir ce qu'ils ont créé. Au premier abord, on pouvait penser que ces puissances seraient disposées à empêcher la destruction de leur œuvre. Mais leur situation respective n'était plus la même et notamment leurs vues étaient diffé-

rentes sur les affaires d'Espagne et d'Orient. Néanmoins, la révolution belge était de nature à inquiéter l'Europe. Sur les conseils de l'Angleterre le roi des Pays-Bas accepta un congrès qui se réunit à Londres (il ne voudra en mettre les décisions qu'en 1839). Les efforts de cette puissance joints à ceux désintéressés de la France décidèrent l'Europe à reconnaître la séparation. La tâche de la conférence ne s'arrêta pas à cette médiation : elle obtint un résultat plus décisif. Les Pays-Bas avaient été établis dans un but d'équilibre ; l'union de la Hollande et de la Belgique était détruite ; ne songeant à la rétablir il fallait viser un autre résultat et concilier l'intérêt européen avec l'indépendance du nouveau royaume. Aussi la délibération aboutit-elle, par la substitution de la barrière juridique à la barrière armée, à cette neutralité perpétuelle dont il semble que Talleyrand eut l'idée, vertueuse en vérité pour son pays qui trouvait ainsi une protection à la place d'une forteresse.

La liberté de la Grèce

Semblable à l'intervention en faveur de l'indépendance Belge fut l'attitude de l'Europe dans la lutte que soutint la population grecque contre le Sultan. Il est vrai de dire que pendant longtemps elle n'avait considéré ce soulèvement que comme un mouvement de rebelles insurgés, refusant au Congrès de

Vérone d'accorder l'intervention des puissances. — Mais la Russie, dont les traditions étaient de soutenir le chrétien grec contre le turc musulman finit par se décider à intervenir ; c'est toutefois l'habile politique de Canning qui valut à l'Angleterre l'honneur de négocier le traité de Londres où l'on décida que l'action commune de la France, de l'Angleterre et de la Russie devait imposer au Sultan une médiation, en faveur de l'indépendance de la Grèce.

L'établissement de la Belgique et de la Grèce brisait la Sainte Alliance. Toutefois, elle n'est totalement dissoute qu'en 1848, par la victoire du système constitutionnel sur l'absolutisme dans la majorité des Etats de l'Europe. Quelques années après, la politique du second Empire exercera une influence prépondérante en supplantant le principe de légitimité par celui de nationalité.

III

Ce à quoi il est parvenu
depuis l'organisation d'une vie
juridique internationale
(1856-1907)

**A. — L'ŒUVRE ACCOMPLIE DE LA DÉCLARATION DE
PARIS (1856) A LA PREMIÈRE CONFÉRENCE DE
LA HAYE (1899).**

V

**La Déclaration de Paris
Son importance pour ce qu'elle règle et pour ce
qu'elle permettra de régler**

En 1853, une guerre éclata entre la Russie et la Turquie ; l'année suivante, l'Angleterre, la France et la Sardaigne s'unirent à la Turquie, mais la guerre n'en continua pas moins encore deux ans. Finalement, toutefois, la Russie fut défaite ; un Congrès se réunit à Paris où l'Angleterre, la France, l'Autriche, la Russie, la Sardaigne, la Turquie, et éventuellement la Prusse, étaient représentées et la paix fut conclue en mars 1856. Le traité consacre expressément l'admission de la Turquie dans la famille des nations. Mais de plus grande importance encore est la déclaration concernant la loi internationale maritime que signèrent le 16 avril 1856 les délégués des puissances qui avaient pris part au Congrès. Ces plénipotentiaires, reprenant les principes formulés

en 1780 par la ligue des neutres dans le but d'éviter les difficultés ou conflits qu'un droit incertain peut soulever entre neutres et belligérants, cherchèrent à établir la doctrine uniforme qui devait guider les rapports internationaux.

Depuis les temps les plus reculés, une pratique constamment suivie par le belligérant était la délivrance de lettres de marque qui donnaient aux corsaires des droits presque identiques à ceux des navires de guerre (capture, visite, par exemple).

Dès le XVIII^e siècle, la course fut l'objet de nombreuses plaintes, et depuis 1815 environ, aucune puissance européenne n'y avait recours (1). Quand survint la guerre de Crimée, la France et l'Angleterre convinrent de ne pas recourir à l'auxiliaire des corsaires. Après la conclusion de la paix, au Congrès de Paris, elles proposèrent de transformer en règles permanentes les dispositions que les belligérants avaient adoptées : ainsi fut signée la déclaration qui contient quatre articles relatifs à la guerre maritime.

Le premier porte que « *la Course est et demeure abolie* ». Les motifs qui firent admettre cette règle n'étaient pas de même nature en France et en Angleterre. En France on se détermina surtout par des considérations sentimentales : on voyait dans la course un reste de barbarie et on pensa, en l'abolis-

1. — Il faut excepter l'Espagne, qui délivra des lettres de marque pendant la guerre de 1823.

sant, se conformer à l'esprit moderne. Les Anglais, au contraire, avaient un intérêt capital à cette suppression (1). Si sa marine de guerre est la plus puissante qui soit, sa marine marchande est aussi très développée; elle est donc plus exposée que toute autre à être attaquée. Or, l'Angleterre emprunté au dehors les trois quarts de son alimentation, et par conséquent sa flotte pourrait ne pas suffire à son double rôle. Cependant l'Angleterre fit un sacrifice. Elle adopta la deuxième règle de la déclaration de Paris : « *Le pavillon couvre la marchandise* », règle qu'elle avait toujours combattue. Et, de plus, on adopta une autre disposition qui avait constitué le *modus vivendi* en vigueur durant la guerre de Crimée. « *La marchandise neutre, sauf la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi* ». Une difficulté apparaît ici pour les neutres; c'est que ces dispositions visent la contrebande sans la définir et par conséquent permettent aux belligérants d'étendre la notion de contrebande.

Il résulte de ces dispositions que le droit de prise ne s'applique à la cargaison que si elle est ennemie et à bord d'un navire ennemi.

La déclaration de Paris, bien que n'ayant pas été

1. — Cet article 1^{er} fut d'ailleurs celui qui entraîna l'adhésion de la Grande-Bretagne. Son plénipotentiaire, lord Clarendon, déclara souscrire au projet-bloc formant l'objet de la déclaration entière, sous condition de la suppression perpétuelle de la course.

acceptée par plusieurs pays, n'en constitue pas moins le droit universel. En effet, non seulement des Etats non signataires ont déclaré vouloir s'y conformer, mais des belligérants ont déclaré qu'ils en appliqueraient les règles, même à des Etats dissidents. La règle que le pavillon couvre la marchandise est édictée dans l'intérêt des neutres. Sans doute l'ennemi en profite, mais elle est avant tout établie pour les neutres dont on ne veut pas troubler le trafic. Si nous supposons le croiseur belligérant d'un Etat signataire rencontrant un navire neutre d'un pays non signataire contenant de la marchandise appartenant à l'adversaire signataire, il est certain que le croiseur pourrait saisir la marchandise à raison de ce que le neutre n'est pas signataire de la déclaration ; en fait, on a toujours été plus large et on n'a pas fait la distinction.

Il s'ensuit donc une question spéciale à la guerre maritime : celle de déterminer le caractère ennemi du navire et de la cargaison. Puisque, dans certains cas, un navire ou une marchandise sont susceptibles de capture parce qu'ennemis, il faut savoir quel sera le critérium grâce auquel on déterminera le caractère ennemi.

Enfin, la déclaration de Paris a confirmé la condamnation du *blocus* sur le papier, prononcée par la déclaration de 1780, et par lequel un Cabinet pouvait interdire de commercer avec tel ou tel port, sans appuyer sa prohibition d'un investissement réel.

Mais le Congrès de 1856 n'a pas reproduit les exigences d'un stationnement, cadrant mal avec les perfectionnements de l'artillerie : il a conclu seulement l'effectivité du blocus, ce qui signifie, au sens large des mots, qu'il doit y avoir une force évidente pour interdire l'entrée du territoire ennemi, pour rendre dangereux l'accès du pays bloqué, quels que soient le nombre de vaisseaux et leur distance des lieux visés.

Avec le fait que, dans les premières années du xix^e siècle, le principe de la liberté des mers fut universellement reconnu, la déclaration de Paris est une marque éclatante du progrès du droit des gens.

Les Puissances qui n'avaient pas été représentées au Congrès de Paris furent invitées à signer la déclaration après, et la majorité des membres de la famille des Nations la signèrent avant la fin de l'année 1856. Quelques Etats, comme l'Espagne, les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique (1) notamment, qui n'ont pas signé, n'ont pas agi en pratique, depuis 1856, en opposition avec la Déclaration; on peut donc affirmer qu'elle est déjà devenue ou deviendra bientôt une loi universelle internationale par la coutume.

Ce qu'il y a de remarquable à constater dans cette œuvre c'est que c'est la première assise européenne

1. — L'Espagne et le Mexique ont signé récemment, et les Etats-Unis, à la Conférence de Londres (1909), n'ont pas fait d'opposition aux dispositions qui impliquaient la reconnaissance des règles de la déclaration de 1856.

véritable où se trouvent réunies les grandes puissances auxquelles se joignent la Turquie et la Sardaigne en leur qualité de puissances belligérantes ; c'est qu'il s'agit là d'un congrès international assemblé pour régler une question internationale. C'est la première fois qu'une question devient matière juridique internationale. Et c'est ainsi le premier essai de codification qui ait été tenté. Encore s'agit-il ici d'un point particulier : le droit maritime en cas de guerre. Mais ce point particulier étant solutionné à la satisfaction de tous, — les règles étant conformes aux divers intérêts engagés — et recevant, par l'adhésion des grandes puissances, force de droit, invitait à procéder ainsi à l'avenir sur d'autres points. En même temps qu'on réglait le passé, on pressentait l'avenir et par là la déclaration fut mieux qu'une indication, un encouragement.

VI

Le Principe de Nationalité. Comment il va faciliter l'organisation juridique internationale.

Cette déclaration coïncide d'ailleurs avec la mise en avant du principe de nationalité ; son importance fut considérable, car il facilita l'organisation juridique internationale en ce sens, qu'étant reconnu, il put servir de base de discussion et rendre plus facile les réunions ayant trait à la politique internatio-

nale. Sa prépondérance se manifeste dans toutes les modifications à la carte d'Europe, et l'unité italienne, l'unité allemande, l'indépendance des principautés balkaniques se sont réclamées de lui en s'accomplissant. De même que la Sainte Alliance avait supplanté la politique d'équilibre, but avoué des guerres dirigées contre Louis XIV et Napoléon pour niveler une prépondérance dangereuse pour le voisin par celle du maintien des vieilles dynasties, ainsi le principe de nationalité ne permit plus que des interventions se produisissent en faveur de tel ou tel roi détrôné, mais seulement pour une nation opprimée qui veut prendre sa vie propre.

C'est au nom de ce principe que Napoléon III ayant promis de faire l'Italie libre jusqu'à l'Adriatique soutint de sa diplomatie et de ses armes la protestation permanente de l'« Irredenta » contre la possession par l'Autriche de sujets italiens.

C'est lui qu'a fait valoir l'Allemagne quand, pour constituer son unité, elle n'a pas craint d'annexer la Lorraine française — et l'Alsace qui, bien que de langue allemande, ne protestait pas d'être sujette du gouvernement français.

Le principe de nationalité ne s'oppose d'ailleurs pas au principe d'équilibre et doit se concilier avec lui. Il tend simplement à organiser les Etats suivant les groupements identiques (langue, religion, mœurs). Par conséquent du moment que désormais une intervention ne peut se produire qu'au nom de ce

principe il ne saurait y avoir de guerres injustes, puisque ces guerres ont pour objet un état de choses plus normal. De plus des interventions ne peuvent se produire, d'après lui, qu'en vue de l'intérêt bien entendu des nationalités, et cela permet des interventions très fréquentes, très générales et aussi très efficaces.

Du moment que l'on est d'accord sur un principe pouvant légitimer une guerre ou une intervention internationale, il est facile d'établir une Cour suprême d'arbitrage ayant pour objet :

De prévenir la guerre, en discutant les raisons qu'on a de la faire, et en décidant si la guerre est juste conformément à ce principe ; *de la limiter*, en fixant les droits et les garanties des neutres, en prévenant des conflits accessoires toujours possibles ; *de l'adoucir*, soit en réglant comme l'a fait la Convention de Genève, la condition des blessés sur les champs de bataille, soit en proscrivant, comme on l'a fait à St-Pétersbourg, l'emploi de certains projectiles, surtout quand c'est une guerre maritime ; soit en garantissant enfin le droit des neutres : ce qui a été l'objet de la déclaration de Paris ; *de régler les conséquences de la guerre* de façon à ce qu'une nationalité vaincue ne soient pas écrasée et opprimée, de façon surtout à ce que le triomphe du vainqueur n'ait pas pour conséquence une rupture de l'équilibre européen. C'est l'objet du Congrès de Berlin re-

visant le traité de San Stéfano qui faisait pratiquement disparaître la Turquie de la carte d'Europe.

VII

Les conséquences du principe de nationalité.

Le principe de nationalité posé, nous allons essayer de montrer par l'histoire des événements à partir de 1856 :

A. — QUE TOUTES LES GUERRES DEPUIS LORS SONT INSPIRÉES PAR LUI

L'Unité Italienne

Dès la guerre de Crimée, le Comte Cavour la préparait ; au rôle indécis de l'Autriche qui irritait la Russie sans satisfaire l'Occident, il avait opposé l'attitude résolue du Piémont, et au Congrès de Paris avait posé la question Italienne en protestant contre la présence permanente des troupes autrichiennes dans les légations à Parme et à Modène. — Quelques mois après, il avait la double habileté de faire entrer dans ses vues la Cour de France par une alliance, puis d'acculer l'Autriche à un ultimatum de désarmement, dont le refus certain provoquerait la déclaration de guerre. Le succès des armées alliées ne s'arrêta guère que devant l'Europe impatiente et à Zurich, l'Autriche

donna la Lombardie à la France qui la remit au roi de Sardaigne. Mais l'Italie n'était pas satisfaite : ses populations n'écoulant que leurs aspirations d'unité forcèrent leurs princes à annexer au Piémont les duchés de Parme, de Modène et de Toscane ainsi que les Légations. Dès lors, le mouvement se précipita. Les Garibaldiens se rendirent maîtres de Naples tandis que les populations des deux Siciles votèrent leur réunion au Piémont (1860).— Six ans après, pour prix de leur alliance avec l'Allemagne, plus que pour le succès de leurs armes, ils reçurent au traité de Prague la Vénétie. Enfin malgré la convention avec la France qui stipule pour le roi d'Italie respect du territoire pontifical, le gouvernement italien profitant du retrait des troupes françaises, s'établit définitivement dans Rome capitale en septembre 1870.

L'Unité Allemande

La Prusse, qui depuis le début du xix^e siècle était à la tête de l'Allemagne par son sens intellectuel et les progrès de son industrie avait déjà flatté l'idée d'unité des populations pour la formation du Zollverein en 1828. Puis, l'antagonisme séculaire entre elle et l'Autriche se manifesta à nouveau dans les préoccupations du prince régent de « modérer l'ardeur des petits Etats de la Confédération » et de rendre plus certaine la défaite de sa rivale en Italie. Enfin,

l'appel de M. de Bismark à la Chancellerie fut le signal d'une politique sagace autant qu'audacieuse, prête à briser sans scrupule tous les obstacles qui pourraient s'opposer à la réalisation d'une Allemagne une sous la suprématie de la Prusse. Tout, à l'heure décisive, s'édifiera pour compléter la supériorité du plan par la plus heureuse des fortunes.

Cette marche vers l'unité a trois étapes bien nettes, fruit de trois guerres. Le Chancelier avait besoin d'appuyer sa diplomatie de conflits armés sur le succès desquels veillait une organisation militaire nouvelle. Il trouva un premier prétexte dans la querelle des duchés de Schleswig-Holstein avec le Danemark. — Chassant avec l'Autriche et au profit de la Prusse les Danois de ces Etats, il en obtint la souveraineté, et s'il partagea avec son allié l'administration, ce fut seulement le temps nécessaire pour s'assurer de la neutralité de la France, attirer l'Italie par l'appât de la Vénétie, et assurer l'attaque qu'il allait tenter contre son partenaire de la veille. Le gouvernement prussien fit occuper alors le Holstein par ses troupes prenant, seul contre la Diète, l'initiative de la guerre. Un succès éclatant couronna ce coup de force ; les confédérés pourchassés jusque sous les murs de Vienne signèrent une paix qui portait pour la Prusse des agrandissements territoriaux considérables et un accroissement de population de 7 millions d'hommes. L'Allemagne recevait une nouvelle organisation dont l'Autriche était exclue.

Plus que Vienne, peut être, Paris avait été frappé à Sadowa. Loin de diviser la Germanie par l'exclusion de la principale puissance, cette guerre avait formé des tronçons, prêts à se rejoindre à la première occasion. — Peu de temps après l'échange des signatures à Prague, un traité secret reconnaissait Guillaume comme chef suprême de toutes les forces allemandes.

Ce sont elles que Bismark va lancer d'Ems sur la France et c'est grâce à elles qu'il nous prendra quinze milles kilomètres carrés et un million et demi d'habitants après avoir fait proclamer son roi empereur par les princes Allemands.

Les conflits que suscitait le problème des nationalités ne s'arrêtèrent pas à ces bouleversements.

Guerre des Balkans

La Russie humiliée plutôt que vaincue en Crimée, cherchait depuis longtemps une revanche. Elle en trouva le prétexte dans le refus de la Turquie d'accorder les réformes réclamées par ses sujets balkaniques. Jalouse gardienne, alors, de l'influence slave en Orient, elle s'interposa dans le différend, se rendit maître du Sultan, malgré la défense de Plevna et lui imposa le traité de San-Stéfano qui, en lui assurant la maîtrise absolue de la mer Noire, détruisait pratiquement la Turquie comme puissance européenne.

Mais l'Angleterre voyant dans ses dispositifs un danger pour l'équilibre européen, provoqua la réunion d'un Congrès qui, à Berlin, révisa les clauses du traité de San-Stéfano au détriment de la Russie, tout en consacrant le démembrement nouveau de l'empire Ottoman : La Roumanie et la Serbie deviennent des royaumes indépendants ; la Bulgarie n'est plus que la vassale de la Porte et, sous prétexte de protéger leurs populations chrétiennes, la Bosnie et l'Herzégovine sont occupées par les troupes autrichiennes.

Les Etats-Unis à Cuba

C'est cependant un pas de plus vers l'indépendance des nations, vers les aspirations de plus en plus fortes d'un peuple à sa liberté. Jusque dans l'Amérique centrale nous allons en trouver un exemple.

L'Espagne avait perdu au début du siècle l'immense empire colonial qu'elle possédait dans le Nouveau-Monde. Cuba était demeuré le seul refuge d'une influence jadis prépondérante. Elle ne sut pas le conserver en lui donnant une vie propre et continua à comprendre la colonisation comme une oppression, affichant un despotisme égal dans la distribution des fonctions publiques et dans les relations commerciales. L'antagonisme des races devait contribuer encore à la ruine de sa domination et les Etats-Unis en prenant parti pour Cuba, en vertu de la doctrine

de Monroë parurent servir et servirent en effet la cause de la liberté.

Si toutes les guerres précitées ont eu, comme causes avouées, le principe de nationalité en vue de l'intérêt supérieur de la civilisation, elles n'ont pas échappé aux abus qui sont inévitables quand les intérêts se servent des principes.

Si l'unité italienne répondait bien au désir universel des peuples de l'Italie, elle se heurta longtemps à la question romaine et elle n'arriva pas à la résoudre en conciliant les intérêts de l'Italie et la tradition séculaire du pouvoir temporel des papes.

Quant à l'unité allemande, légitime tant qu'elle se bornait à grouper sous une seule autorité les peuples de l'Allemagne, elle devenait un abus de la force, quand elle annexait, sans referendum préalable, une province de langue française et une province de langue allemande qui n'avait pas manifesté son désir de faire partie de la Confédération germanique.

La guerre des Balkans a eu l'excellent résultat de donner l'indépendance à des populations que rien ne rattachait à la Turquie, ni la race, ni la langue; ni la religion. Mais ce but louable n'excluait pas les ambitions de la Russie et le Congrès de Berlin ne régla pas la question de façon aussi satisfaisante et aussi définitive qu'il l'eût fallu.

Tout cela ne diminue pas la valeur du principe, mais nous montre que les intérêts étant pour l'ordi-

naire des mobiles plus forts que les principes, une juridiction internationale indépendante des intérêts particuliers est nécessaire pour régler les conflits.

B. — QUE LES GUERRES ONT PROVOCUÉ DES ACTES INTERNATIONAUX PRÉCISANT LES DROITS ET LES DEVOIRS DES BELLIGÉRANTS.

Les Conférences de Genève

Le mouvement de codification du droit international qui avait commencé à la déclaration de Paris par la clause d'accession et qui sera, en quelque sorte, le mobile des conférences de la Paix, fut continué par la *Convention de Genève en 1864* : elle s'occupa des secours aux malades et aux blessés dans la guerre terrestre. Un comité avait pris en 1863 l'initiative d'une conférence privée, où des règles furent posées pour les sociétés particulières ; c'est à la suite d'un vœu émis à la demande du Conseil fédéral suisse pour la réunion d'une conférence diplomatique, que celle-ci se réunit l'année suivante pour délibérer sur ces questions. Il semble intéressant pour nous de remarquer que la clause d'adhésion sembla réservée aux Etats présents ou convoqués, bien qu'on provoqua par la suite l'adhésion de toutes les puissances. Dès le principe, son œuvre fut attaquée, et déjà, en 1868, on proposait de la reviser. Néanmoins il fallut attendre le vœu émis à La

Haye en 1899 pour que fût entreprise la révision. C'est la conférence de 1906 réunie aussi à Genève, qui compléta et améliora l'ancienne convention, et c'est des dispositions primitives et des modifications apportées que nous voudrions dire quelques mots.

Les militaires et autres personnes officiellement attachées aux armées quand ils sont blessés ou malades devront être respectés et soignés sans distinction de nationalité par le belligérant qui les aura en son pouvoir. Il s'agit ici des blessés de l'adversaire comme de ceux du belligérant; celui-ci doit donc les soigner comme ses propres malades et blessés. L'obligation n'a toutefois pas la même cause : alors que le belligérant, pour les siens, remplit un devoir interne, il obéit pour ceux de son adversaire à un devoir d'ordre international. La convention a donc transformé en devoir juridique ce qui n'était qu'un devoir moral, et stipulé une égalité de traitement quelque soit la nationalité du blessé. La conséquence de cette obligation imposée aux belligérants est qu'après chaque combat, ils doivent rechercher les blessés et les faire soigner. Mais, sous réserves de ces soins, ils sont prisonniers de guerre. C'est ce que n'avait pas dit la convention de 1864. Sa disposition très humaine n'avait pas d'ailleurs été respectée en 1870, et c'est pourquoi en 1906, tout en laissant aux belligérants le bénéfice de généreuses mais particulières stipulations, on fut unanime à

reconnaître la situation juridique des blessés tombés entre les mains de l'ennemi. Car si le but de la guerre ne doit pas être sauvage, il doit toujours être de nuire à l'adversaire : comment supposer alors la possibilité d'une disposition qui implique pour le belligérant le renvoi d'ennemis tombés en son pouvoir. Et au surplus quelle distinction y a-t-il lieu de faire entre un prisonnier et un blessé guéri ?

En ce qui concerne les morts, l'obligation internationale réside dans la protection contre le pillage et la profanation. En 1864, on avait édicté que l'habitant d'un pays qui soignerait les blessés resterait libre, et, s'il le recueillait dans sa maison, serait dispensé du logement des troupes. En regard des abus et de l'inégalité de traitement pour ceux qui n'auraient pas recueilli de blessés, on décida, en 1906, que ce ne serait plus qu'une faculté d'accorder certaines immunités à ceux qui auraient secouru les malades ou enseveli les morts.

Les unités sanitaires doivent être respectées et protégées, c'est-à-dire que dans une bataille on doit respecter les ambulances en ne tirant pas dessus ; le combat terminé, si un belligérant bat en retraite en laissant des ambulances sur le lieu du combat, l'ennemi doit les protéger dans leur fonctionnement. Cette immunité est bien entendu limitée à l'obligation de ne pas utiliser l'ambulance autrement que dans un but sanitaire. Ce serait une perfidie que d'y céler des soldats valides ou des munitions et,

découverte, elle entraînerait la cessation de la protection.

Conférence de Saint-Pétersbourg (1868)

D'un objet plus restreint fut la déclaration de Saint-Pétersbourg en 1868. Née d'une conférence présidée par le Ministre de la Guerre de Russie, elle est intéressante tant pour son objet lui-même que pour les motifs qui la suscitent. Les considérants portent en effet, que si le but de la guerre est d'affaiblir les forces de l'ennemi, il suffit de mettre le plus d'hommes possible hors de combat : or il est dépassé par l'emploi d'armes ou de projectiles susceptibles de causer d'inutiles souffrances (1). En conséquence, on interdit les projectiles d'un poids inférieur à quatre cents grammes, chargés de matières explosibles ou inflammables, et étant donné le caractère général de la disposition, on vise la guerre maritime comme la guerre continentale. — Certains auteurs ont admis que ces mesures devaient emporter un effet absolu. C'est, semble-t-il, une idée morale, mais non une idée juridique, car en matière de relations internationales, les restrictions qu'on s'impose supposent la réciprocité (2). Quoi qu'il en soit, et

1. — De Moltke critiqua vivement cette déclaration comme étant trop humanitaire.

2. — Glose de l'art. 1165 du Code civil.

bien qu'elle fut acceptée par un très grand nombre d'Etats, dans presque toutes les guerres subséquentes, les belligérants se sont réciproquement accusés d'avoir dérogé à la Convention ; il est vrai d'ajouter qu'il n'a jamais été prouvé que des projectiles contraires à la déclaration de Saint-Pétersbourg aient été employés.

Conférence de Londres (1871) (1)

D'une portée beaucoup plus vaste au contraire fut la conférence de Londres de 1871 où assistèrent les représentants des puissances qui prirent part au traité de Paris de 1856 et proclama solennellement que c'est un principe essentiel du droit des gens qu'aucune puissance ne peut se libérer des engagements d'un traité ou en modifier les stipulations « sauf avec le consentement des puissances contractantes par le moyen d'un arrangement amiable ».

1. — Si étonnant que cela puisse paraître, pendant le duel à l'Occident de la race latine et de la race germanique, l'Europe songeait à solutionner la question d'Orient. Lord Granville invitait, à cet effet, notre Ministre des Affaires étrangères à se rendre parmi les plénipotentiaires : c'était une reconnaissance implicite du Gouvernement de la République. Gambetta le comprenait ainsi quand il adjurait Jules Favre de partir pour Londres ; en présence du bombardement de Paris, ce dernier refusa de se séparer de ses collègues ; ce fut, croyons-nous, une faute politique.

Conférence de Bruxelles (1874)

Nous devons enfin signaler la conférence de Bruxelles en 1874 pour la codification des règles et usages de la guerre sur terre. Le projet d'une commission militaire fut adopté par la conférence, mais celle-ci ne put s'entendre sur le texte d'une déclaration définitive. Au point de vue pratique, ce fut donc un échec puisqu'on ne put aboutir à un acte positif. Néanmoins, elle eut une importance considérable sous plusieurs rapports, et notamment parce que c'est une enquête consciencieuse sur ce qui est possible ou non en temps de guerre. Les divers gouvernements qui ont fait des règlements militaires s'en sont inspirés. Dans sa guerre contre la Turquie, en 1877, la Russie prit pour règle de conduite le projet de Bruxelles. En France, un manuel quasi-officiel du droit international en temps de guerre, aux mains de nos officiers, est un véritable commentaire du projet de Bruxelles (1). A un autre titre, la conférence de 1874 fait époque, car si le projet signé ne fut jamais ratifié, elle montre cependant que les Puissances sont prêtes à venir à une entente touchant l'établissement d'un Code.

1. — L'auteur est M. Billot, à cette époque rédacteur au Ministère des Affaires étrangères et qui devait être plus tard Ambassadeur à Rome.

C. — QUE LES INTERVENTIONS A PROPOS DE GUERRE ONT
ÉTÉ FACILITÉES PAR DES RAPPORTS INTERNATIONAUX
PACIFIQUES

Il est facile de dégager le rôle utile que rend à la cause du droit des gens et à son processus général, les unions internationales, si l'on constate qu'elles relient les Etats dans la vie quotidienne, invitent à la collaboration ceux qui n'y participent pas encore et créent des obligations d'autant plus solides qu'elles s'appuient sur leurs intérêts intellectuels, économiques et matériels.

Les moyens de communication de toutes sortes sont devenus les auxiliaires naturels et nécessaires de la vie internationale, et c'est l'un d'eux qui a formé l'objet de la conférence qui devait aboutir à la première union.

L'Union Télégraphique

En 1865, en effet, sur l'initiative de la France, un Congrès général des Etats de l'Europe se réunissait, ayant pour programme, l'unification du régime télégraphique par la fusion des diverses unions existantes en une union générale. Dans sa réforme de l'état de chose antérieur, il posait deux points particulièrement importants dont l'un était la résultante de

l'autre : suppression des zones — donc simplification considérable — et partant, réduction des taxes dans une très large proportion.

A plusieurs reprises cette convention fut révisée ; à Vienne, à Berne, à Rome, en 1871, où l'Angleterre entre dans l'Union, on améliore et on étend. A Saint-Pétersbourg, enfin, les progrès sont tels qu'on peut établir un texte fixe qui devient la base définitive de l'Union. Toutefois on se réunit toujours pour réviser périodiquement le règlement d'application en vigueur, et dans le but d'arriver à la taxe unique et réduite pour le continent tout entier.

Les améliorations techniques et les progrès du trafic sont les sûrs garants d'une réussite prochaine.

L'Union postale.

Plus encore peut-être que le télégraphe, la poste est, par essence, un service international, en raison de son caractère d'utilité réciproque et incessante. Le besoin qu'a un pays de communiquer n'a de limite que dans le besoin de son voisin. L'idée d'un accord général sur la question, d'une Union destinée à faciliter les correspondances extérieures ne pouvait donc tarder à surgir. Dès 1863, sur la proposition des Etats-Unis, une conférence se réunit à Paris pour discuter d'un arrangement qui n'aboutit, pour lors, qu'à des simplifications de service. Ce n'est qu'en

1874 qu'une conférence réunie par la Suisse, à Berne, pour reprendre l'œuvre laissée en suspens, put, en dépit des diversités de situation extérieure des Etats signataires, englober vingt et une nations dans un même régime. Le bienfait fut si évident que, lorsqu'on parla de réunir une deuxième Conférence, onze nouveaux Etats faisaient partie de l'Union. Plus de cinquante Etats sont maintenant soumis au régime de l'Union postale universelle qui, en moins de trente ans, avait réglé, à la satisfaction générale, cette question cosmopolite depuis la nécessité d'un affranchissement préalable jusqu'à l'échange des valeurs déclarées et la remise facile d'objets de correspondance.

L'Union de la propriété industrielle.

C'est au Congrès réuni à l'occasion de l'Exposition de Vienne que, pour la première fois, furent soulevées les questions qui regardent la protection de la propriété industrielle. De suite, on proposa la création d'une Union internationale; on ne put s'entendre d'abord, car les limites de l'accord étaient trop étroites et ne tenaient pas assez compte des diverses législations internes; mais le projet, mis à nouveau à l'étude, permit de trouver une base d'entente entre les divers États : ce fut l'œuvre de la Convention de Paris de 1883, dont les principes essentiels ont porté

uniformité de législation pour le nom commercial, les brevets, les modèles, les marques de fabrique. Une réciprocité obligatoire, enfin, était prévue, ainsi que la constitution d'un bureau international. Et, comme pour bien peser sur le but universel du Congrès, de larges facilités d'accession étaient données aux non-signataires qui voudraient entrer dans la protection. Mais les règles admises à Paris étaient sommaires. Aussi, depuis cette époque, plusieurs conventions sont venues ajouter aux articles de 1883. La Conférence de Rome, en 1886, et celle de Madrid, en 1890, ont abouti à plusieurs révolutions intéressantes, parmi lesquelles nous détacherons la répression des fausses indications de provenance sur les marchandises, et l'enregistrement international des marques de fabrique. La dotation du Bureau International de Berne, enfin, fut adoptée unanimement. De la sorte, l'Union de Paris, constituée pour protéger l'inventeur et poursuivre le fraudeur, semble bien avoir atteint son but.

L'Union artistique et littéraire

Au moment où s'établissaient des unions au sujet des transmissions internationales, où l'on cherchait à sauvegarder dans le monde entier le bénéfice d'un procédé industriel, on s'occupait aussi de trouver une entente garantissant les droits de la propriété intellectuelle. Là encore les arrangements conclus

étaient d'une telle complexité qu'en même temps que la protection, l'entente devait apporter une simplification universelle. Ce fut l'œuvre de la conférence de 1886. Avant elle, toutefois et comme nous l'avons vu au sujet des autres protections, il y avait déjà eu des tentatives dont une, celle de 1884, désireuse sans doute d'arriver immédiatement au but idéal n'avait rien moins proposé qu'une codification uniforme des dispositions relatives à la protection des droits d'auteur. Cette proposition, qui faisait trop bon marché des difficultés pratiques et la diversité des intérêts engagés pouvant difficilement être ramenés à un concept unique, échoua fatalement. On se sépara, et en 1885, un projet portant nombreuses améliorations sur la législation en vigueur, mais nettement transactionnel, en regard de la tentative de 1884, fut soumis à l'examen des gouvernements. La conférence de 1886 eut alors pour mission d'enregistrer en quelque sorte les décisions des divers Etats. Les résultats que consacra cet acte sont très importants. Ils affirment, écrit M. Poincard (1), sur toute l'étendue d'un vaste territoire le droit à la protection de tout propriétaire d'une œuvre qui y a été produite ou publiée. Ils font avancer d'une façon très sensible la portée de la plupart des législations intérieures et des traités particuliers. Enfin, ils consacrent une organisation internationale

1. — *Droit international conventionnel.*

appelée, sans aucun doute, à durer en se développant et à faire triompher d'une manière toujours plus parfaite et plus complète des droits si longtemps méconnus, encore contestés ou même niés trop souvent malgré leur évidente légitimité.

D'autres branches ont aussi sollicité l'organisation d'un régime international. Parmi elles, l'entente sur la publication des tarifs, l'union monétaire, l'unification des poids et mesures par la base du système métrique doivent être particulièrement retenues.

Si parfois ces institutions n'ont pas atteint tout le but qu'elles se promettaient, tout au moins peut-on affirmer qu'elles ont été un progrès pour le droit des gens tant par leur périodicité que par l'intérêt public qu'elles ont servi, et cela d'autant mieux, que dans cet ordre d'idées, la combinaison politique écartée fait place à des compétitions désintéressées et rend l'accord meilleur et plus facile.

La Conférence du Congo

C'est à ce genre d'assemblées que se rattache la Conférence de Berlin au sujet du Congo à laquelle furent représentés la plupart des Etats de l'Europe et les Etats-Unis. — On connaît la genèse de cette réunion diplomatique. Le roi des Belges avait provoqué une Association Internationale du Congo à laquelle des chefs indigènes cédèrent des droits

souverains sur les domaines du bassin. C'est alors que l'Empereur d'Allemagne, d'accord avec le Président de la République Française, convoqua une Conférence qui devait avoir pour mission « de régler dans un esprit de bonne entente mutuelle les conditions qui pourraient assurer le développement du commerce au Congo et prévenir des contestations et des malentendus ». — Le résultat des délibérations du Congrès aboutit à la fixation des limites conventionnelles du bassin du Congo, à déterminer la législation économique qui devait le régir et à reconnaître au *nouvel Etat* (1) les privilèges politiques de la neutralité. — De la sorte, la Conférence permettait aux diverses puissances intéressées de coloniser sans heurts possibles l'Interland africain. C'était le partage à l'amiable de l'intérieur de l'Afrique entre les puissances colonisatrices.

Nous ne voudrions pas clore ce chapitre sans dire encore les bienfaits des tentatives nouvelles que nous venons de constater depuis 1856. Elles avaient, en effet, habitué les peuples à se rencontrer, à discuter de leurs intérêts respectifs et des intérêts généraux de l'Europe. De plus, la tendance qui s'était élevée en faveur du règlement par arbitrage laissait entrevoir qu'il serait possible d'éviter des

1. — L'Association Internationale du Congo fut sollicitée d'adhérer. On la considérait donc comme une Puissance, puisque les Puissances seules sont appelées à signer.

conflits autrefois certains. Enfin, elles donnèrent l'idée du bienfait que serait pour la paix de l'Europe si ces réunions, trop rares encore, devenaient plus fréquentes, si elles devenaient surtout permanentes, si l'on pouvait constituer un Parlement pour régler un litige de tous les peuples de l'Europe, et un jour, du monde entier. Ce devient de plus en plus nécessaire, d'ailleurs, par la place que tiennent dans le monde deux nations comme le Japon et les Etats-Unis. Plus il y a de nations à composer la grande famille, plus les nécessités d'accords s'imposent. Autrefois, il fallait traiter avec les peuples de l'Asie en dehors des règles strictes du droit des gens qu'ils n'observaient pas. L'accession du Japon au rang de grande puissance a été une conquête non seulement pour la cause de la civilisation, mais encore pour celle du droit international et par conséquent de la paix.

Il suit de tout cela que les occasions de rapprochement entre les Etats et d'assises internationales se sont multipliées, et toutes ces manifestations partielles dans le sens d'une vie juridique internationale devaient aboutir à l'idée d'une cour permanente d'arbitrage international. Elles n'avaient été que des préparatifs, des efforts louables, en vue d'une organisation stable et régulière du droit international. Nous espérons avoir montré qu'ils étaient nécessaires cependant, car ce sont eux qui ont rendu possible la conception d'un tribunal international comme le fut la Conférence de la Paix à La Haye.

B. — L'ŒUVRE DES DEUX CONFÉRENCES DE LA HAYE

La question du désarmement

Dès le principe, il y eut une méprise sur le but véritable des conférences de La Haye, et cela tient, croyons-nous, tant à la dénomination qu'on devait lui donner qu'aux principes généraux à l'appui desquels on pressentait la première réunion. Aussi ne nous semble-t-il pas inutile de dire quelques mots de ce projet de paix perpétuelle qu'on a voulu voir soulevé dans la convocation de 1899.

Un message du Tsar (1), inspiré, dit-on, par le désir d'économies militaires, fut adressé aux représentants des puissances accréditées à Pétersbourg. Il appelait l'attention des nations sur la nécessité du maintien de la paix générale, ainsi que sur les moyens de réaliser la réduction éventuelle des armements excessifs, qui sont pour chaque Etat la contribution écrasante de la paix armée.

Les chancelleries s'émurent d'une perspective

1. — 12/24 août 1898.

aussi vaste soulevée par une grande puissance conservatrice. L'opinion publique hypertrophia encore la portée de la circulaire en ne parlant rien moins que de désarmement. C'était aller un peu vite en besogne, et voir la fin là où l'on ne parlait que de moyens. Quoi qu'il en soit, il faut convenir qu'on s'était ému trop rapidement, car ce n'était pas la première fois que l'Europe était pressentie sur ce chapitre. Catherine II n'avait-elle pas conclu la Ligue des Neutres pour s'opposer aux excès du droit de visite et protéger les marines neutres ? Alexandre, en 1823, n'avait-il pas déjà élaboré un projet de désarmement, suivi de négociations ? Et cette même Russie, enfin, n'avait-elle pas pris, en 1868, l'initiative de la Conférence technique de Pétersbourg, comme, en 1874, de celle de Bruxelles ?

Oui, mais plusieurs gouvernements reprochaient à la nouvelle initiative une franchise un peu brutale, et firent des réserves. Celui du Tsar, pour éviter à cette précieuse tentative un échec qui paraissait certain, lança une nouvelle circulaire qui, substituant la limitation à la réduction, traçait le programme à une Assemblée qui étudierait les mesures à prendre pour prévenir des conflits armés. « Si la question du désarmement est insoluble, ne peut-on essayer de rendre les hostilités plus rares et moins cruelles en s'occupant des rapports entre les belligérants, de ceux-ci avec les neutres, en soumettant en définitive les rapports internationaux à des règles juridiques ?

On a beaucoup critiqué l'utilité d'une telle entreprise, et les faits semblèrent favoriser les détracteurs quand, à peine le protocole signé, on vit l'Angleterre s'engager dans l'expédition sud-africaine et le promoteur même du pacifisme porter la guerre en Mandchourie. Mais on oublie trop que, sans les assises de La Haye, nous aurions peut-être vu l'Europe entière s'entrechoquer à propos de Hull.

Quant à ceux qui ont pensé qu'une conférence de la paix donnerait la paix au monde, on conçoit difficilement comment ils ont pu la voir établie dans un protocole. « Si Minerve est sortie tout armée du cerveau de Jupiter, a écrit spirituellement M. Renault, la déesse de la paix ne peut sortir, même désarmée, du cerveau d'une conférence. » — Mais si l'on n'a pu établir la paix, on a fait œuvre de paix. Et c'est assez pour légitimer le titre tant critiqué d'une assemblée qui s'est proposé d'essayer de substituer le droit à la force, la justice à l'arbitraire.

Puisqu'on ne pouvait songer à réduire les armements on travailla à la codification du droit public; notamment, on reprit l'œuvre de Bruxelles qui n'avait pas abouti, on appliqua à la guerre maritime les principes de la convention de Genève, et l'on essaya, au moyen de l'arbitrage, de régler d'une manière pacifique les litiges internationaux.

L'œuvre de La Haye a donc eu pour but d'essayer de prévenir les litiges, de chercher à les régler par

une solution pacifique, enfin, si le conflit éclate malgré tout, de rendre moins affreuses les coutumes de la guerre. Nous voulons donc rappeler ici les efforts tentés dans le domaine de l'arbitrage et de la justice internationale comme dans celui des conflits armés.

VIII

Le règlement pacifique des conflits internationaux

1^o LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE

L'origine de l'idée réside dans le fait que souvent des conflits éclatent par suite de simples malentendus ; on n'est pas, de part et d'autre, suffisamment éclairé sur les réclamations de l'adversaire. Comme on ne veut pas s'en rapporter à son affirmation ; que, d'autre part, les nationaux tendent toujours à soutenir la prétention de leur pays, — par l'illusion d'optique particulière quand on voit les choses de son côté — il semble qu'il n'existe guère d'autre moyen de savoir la vérité que d'appeler des tiers désintéressés pour connaître des faits.

Ainsi, lorsque surgit en 1887 l'affaire Schnœblé, grave incident entre la France et l'Allemagne, il s'agissait d'une arrestation qualifiée chez nous d'illi-

cite. De quel côté de la frontière avait-elle eu lieu ? Les témoins allemands l'avaient vu opérer en Allemagne ; les témoins français, en France. C'était donc une erreur d'appréciation ; il y avait erreur d'optique dans les témoignages.

Il est donc désirable qu'une enquête impartiale soit menée ; l'obscurité même des faits, le doute seul, sont en effet interprétés dans chaque pays à la charge de l'adversaire. Si les gouvernements en litige ordonnent des enquêtes, celles-ci menacent d'aggraver l'affaire au lieu de l'arranger, car on peut pressentir que leurs conclusions seront directement contraires, et les gouvernements se trouveront engagés par les rapports de leurs agents. L'incident de presse, l'émotion populaire se transforme en un cas d'Etat. Le gouvernement est en face d'un dilemme : Soutiendra-t-il ses agents et déclarera-t-il la guerre ? ou les désavouera-t-il, mais sur quelle croyance alors fondera-t-il ce désaveu ?

A l'inverse, une enquête faite par des tiers ménage les susceptibilités ; on discute sans parti pris d'amour-propre national ; ensuite, point d'importance capitale ; les formalités entraînent généralement en longueur, on gagne du temps, et la tension a chance de s'évanouir. Et il est bien plus facile de s'entendre pour un arbitrage que pendant l'effervescence de l'opinion publique ; qui sait ? on arrivera peut-être à une entente amiable.

A la Russie est due l'initiative d'avoir posé la

question. Dans son projet il y avait obligation de soumettre l'incident à une commission internationale d'enquête, si l'une des parties seulement le demandait, réserve faite toutefois des questions visant l'indépendance ou l'honneur d'un pays. Ce n'était pas, comme certains l'ont soutenu, un retour détourné à l'arbitrage obligatoire, puisque les parties restaient libres de donner suite au rapport de la commission internationale d'enquête. De vives oppositions s'élevèrent dans les rangs des petites puissances qui voyaient un tel projet dirigé contre elles. Ces craintes étaient injustifiées; néanmoins, sur la première proposition de l'Autriche, on pallia les dispositions afin d'atténuer le caractère d'obligation et l'on convint que :

« Dans les litiges d'ordre international, *n'engageant ni l'honneur ni des intérêts essentiels*, et provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de fait, les puissances signataires *jugent utiles* que les parties qui n'auraient pu se mettre d'accord par les voies diplomatiques, instituent, *en tant que les circonstances le permettront*, une commission internationale d'enquête chargée de faciliter la solution de ces litiges en éclaircissant par un examen impartial et consciencieux les questions de fait ». (Art. 9).

Trois ordres de réserve sont donc établis : sur la nature du litige, sur le principe, enfin sur les circonstances.

Chose remarquable, allant à l'encontre de la méfiance des Etats secondaires, la seule application de cet article a été faite par deux grandes puissances : nous voulons parler de l'incident de Hull, qui, lors de la guerre Russo-Japonaise, bouleversa les chancelleries de Londres et de Pétersbourg. En octobre 1904 l'escadre russe de la Baltique se rendant en Extrême-Orient passait près d'une station de la mer du Nord où de nombreux bateaux de pêche anglais étaient réunis. Des bruits avaient couru suivant lesquels les Japonais auraient expédié jusqu'en Europe des torpilleurs pour barrer la route à l'escadre. Les vaisseaux russes, rencontrant les pêcheurs pendant l'obscurité, tirèrent sur eux ; il y eut des tués et des blessés. Les barques pouvaient-elles être prises pour des torpilleurs ? Avaient-elles leurs feux réglementaires ? Des marins anglais occupés à la pêche avaient été tués par des obus tirés des navires de guerre russes : voilà le fait brutal.

L'émotion fut immense en Angleterre et la situation était grave pour la Russie. On pouvait dire ici que l'honneur national était engagé : faire examiner par des tiers la conduite des officiers qui commandaient les vaisseaux devait sembler un outrage à la dignité nationale. Pourtant l'esprit pacifique des deux souverains, secondé par les bons offices de la France, vint à bout de ces difficultés. On confia l'enquête sur les faits à une commission internationale d'enquête. Sa tâche n'était pas facile ; il fallait, sous

peine de raviver la querelle, ménager les susceptibilités. La Commission y parvint, et, dans son rapport, tout en ménageant la délicatesse du gouvernement Russe, elle mit à sa charge la matérialité des faits.

Ainsi, dans cette très grave affaire, où le mauvais vouloir de l'une ou l'autre partie pouvait faire écarté toute possibilité d'arrangement, une commission internationale d'enquête venait de fonctionner et sa décision fermait sans arrière pensée l'incident. Les gouvernements sont souvent plus pacifiques que les peuples ; mais il fut bien heureux que deux souverains pacifiques eussent à leur disposition un instrument préparé d'avance, pouvant fonctionner sans que ni l'un ni l'autre Etat eût à faire un sacrifice d'amour-propre.

Cette application si heureuse d'une disposition prise en 1899 montra combien La Haye avait fait pour la paix du monde en évitant ainsi, grâce à une de ses créations un conflit terrible qui eût déchaîné deux grandes nations l'une contre l'autre, et peut-être entraîné l'Europe. Mais si le caractère général, le but et le rôle de l'institution avaient été nettement indiqués, on n'avait pas réglé la procédure, et la difficulté s'aperçut bien ; s'il est toujours délicat de régler un tel mécanisme, la tâche devient plus ardue quand il faut l'entreprendre au moment même où un litige est survenu. Ce fut donc la mission de 1907 d'établir d'avance quelques règles, afin que si deux Etats

soumettaient un cas à la commission internationale, les détails fussent réglés d'avance (1).

2° L'ARBITRAGE

Historique

L'importance de la question réside ici dans le fait qu'entre les nations l'arbitrage apparaît comme *la seule* solution juridique d'un conflit ; avec la propension de plus en plus marquée des Etats à essayer de faire disparaître les suites d'un litige amiablement, plutôt que de recourir aux armes, l'arbitrage international a nécessairement pris une importance de plus en plus grande. Et cependant, à envisager son domaine, il est assez restreint. Un conflit d'intérêt ou de domination ne saurait lui être soumis ; au contraire, une question de fait, comme l'affaire Schnœblé ou celle de Hull, serait de son ressort s'il n'existait un autre instrument tout prêt : la Commission Internationale d'enquête.

Mais c'est surtout une question d'ordre juridique qui peut très bien se résoudre par l'arbitrage. Tel le désaccord qui diviserait deux pays sur l'in-

1. — Le projet accepté dans son ensemble par la Conférence est dû à une entente de vues entre les délégations française et anglaise.

interprétation d'un traité, ou le litige fréquent — sinon en Europe — à propos de délimitation de frontières.

Quoi qu'il en soit, les exemples d'arbitrage sont nombreux, car il est naturel qu'on remette à un tiers désintéressé le règlement d'une question sur laquelle on n'est pas parvenu à s'entendre. C'est au surplus un mécanisme qui a fonctionné de bonne heure. Dès le moyen-âge, et même dans l'antiquité, on peut en rencontrer les pratiques ; au XVIII^e siècle on trouve des exemples analogues aux cas arbitrés aujourd'hui. Mais c'est le litige survenu entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis lors de la guerre de sécession, qui a provoqué en quelque sorte l'arbitrage-type contemporain et a marqué le point de départ de l'ère judiciaire de l'arbitrage international.

Lors de la révolte des Etats du Sud contre ceux du Nord, l'Angleterre lança une proclamation de neutralité, loyale en apparence ; en réalité, pour reconnaître aux Sudistes révoltés la qualité de belligérant. Bien plus, elle ferma les yeux sur la construction de navires dans ses chantiers et leur ravitaillement dans ses ports ; tel fut notamment le cas de la fameuse canonnière l'Alabama qui infligea des pertes cuisantes aux Nordistes.

L'Amérique du Nord réclama contre cette attitude, ainsi que contre la déclaration de neutralité, anticipée, disait-elle, et qui avait rendu le conflit inévitable. Elle proposa de soumettre la question à un ar-

bitrage, l'Angleterre fit d'abord la sourde oreille puis, se résignant à la patience vis-à-vis d'un Etat fort, elle se contenta de sauver les apparences en consentant à se rendre à Washington sous un autre prétexte que le véritable qui était de consentir aux justes réclamations américaines, sans paraître se déjuger. La sentence des arbitres accordant des indemnités réclamées par les Nordistes fut acceptée par la Grande-Bretagne.

Un conflit fut donc écarté par la bonne volonté réciproque et ce fut d'un intérêt bien entendu.

En 1899

La question devait naturellement être discutée en 1899 ; à vrai dire, la circulaire russe se montrait fort réservée sur ce chapitre, et il serait peut-être resté secondaire sans l'échec de la proposition sur la limitation des armements. Mais on reporta sur l'arbitrage les efforts que laissait libres le retrait de la proposition du désarmement.

La convention (1), après avoir reconnu que l'arbitrage est le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler les litiges qui n'ont pas été résolus par les voies diplomatiques, indique la série de questions qui peuvent faire l'objet d'un arbitrage :

1. — Cf. Titre IV, de l'arbitrage international.

ce sont celles d'ordre juridique; tel, par exemple, l'application d'un traité préexistant. L'obligation de l'arbitrage ne fut pas admise en principe pas plus qu'en fait; mais on ne l'a pas écartée définitivement et l'on a même attiré l'attention des puissances sur la possibilité de passer entre elles des conventions particulières « en vue d'étendre l'arbitrage obligatoire à tous les cas qu'elles jugeront possible de lui soumettre » (1). L'arbitrage est donc considéré comme désirable; il est recommandé, mais il reste facultatif.

Personne, d'ailleurs, ne songéait à présenter un projet d'arbitrage obligatoire général; ici encore ce ne pouvait être que le but. Une proposition russe énumérait les cas sujets à obligation : questions postales, affaires de propriété artistique. Cas purement juridiques qui, d'ailleurs, ne semblent pas de nature à amener jamais la guerre, ils paraissent donc puérils. On doit y reconnaître cependant deux grands avantages. D'abord, si l'on objecte que ces questions ne sont pas de nature à amener la guerre, on répondra qu'on ne sait jamais, un conflit peut naître d'une difficulté insignifiante qui s'envenime. D'autre part, c'est un premier pas : si les gouvernements confient à l'arbitrage le règlement de ces petites affaires, ils s'habitueront à sa

1. — En fait, plusieurs conventions de ce genre ont déjà été signées : entre la France et l'Angleterre 1903, entre l'Italie et la République Argentine 1907.

pratique et s'exerceront à l'usage de sa procédure spéciale.

Le principe même de l'arbitrage obligatoire fut admis à l'unanimité, sauf les réserves formulées par l'Allemagne. Mais, de suite, on reconnut les difficultés d'application quand il s'agit de dresser les cas qui devaient être soumis à l'arbitrage.

On songea donc à organiser l'arbitrage facultatif. — Quand un litige est né, que les parties ont convenu de le soumettre à l'arbitrage, tout n'est pas arrangé *ipso facto*. Les difficultés sont grandes et chaque partie, parlant pour elle, paraît faire des propositions tendancieuses ; de sorte que l'arbitrage est rendu impossible quelquefois par la manière dont les questions sont posées. Il est donc utile d'avoir des règles de pratique auxquelles on puisse utilement se référer, d'avoir un mécanisme qui puisse jouer immédiatement. En outre, ces règles de procédure, préparées d'avance pour la généralité des cas, sans spécification, ont des chances d'être plus équitables : elles n'ont pas été posées pour les besoins de la cause.

En même temps qu'on organisait l'arbitrage facultatif, on soulevait la question d'un tribunal permanent d'arbitrage. Les deux idées sont connexes, a-t-on dit. Ce n'est pas forcé, car on peut concevoir d'une part, l'arbitrage fonctionnant d'une manière permanente, même obligatoire, sans qu'il y ait de tribunal organisé ; on peut admettre aussi l'existence d'un tribunal permanent qui ne connaîtra que des

questions qui lui seront soumises : de fait, c'est le cas de la Cour permanente d'arbitrage telle qu'elle est organisée aujourd'hui.

Son établissement présentait bien des inconvénients comme celui de rendre la Cour dépendant d'un Etat, ou trop indépendant de tous les Etats, ou encore la composition du tribunal ne mettrait-elle pas les petits États à la merci des grands qui, à leur tour, seraient sacrifiés à une coalition de petits ?

En revanche, un bienfait certain apparaissait de suite. Une cour permanente siégeant réellement serait susceptible d'avoir ce que n'aura pas un tribunal occasionnel, une jurisprudence ; et cela est d'autant plus précieux qu'en l'espèce, il n'y a pas de loi ; aussi une jurisprudence offre l'avantage d'éviter les hésitations et l'arbitraire, et de ne pas éveiller les susceptibilités. Mais il en résulte un inconvénient : cette jurisprudence étant connue, les puissances qui n'ont rien à espérer de la Cour permanente ne la saisiront pas.

Malgré toutes les controverses, la Conférence a fondé une Cour permanente et a fixé ses traits généraux dans l'art. 41 (I, IV, C. II). « Dans le but de faciliter le recours immédiat à l'arbitrage pour les différends internationaux qui n'ont pu être réglés par la voie diplomatique, les puissances signataires s'engagent à organiser une Cour permanente d'arbitrage accessible en tout temps et fonctionnant, sans stipulation contraire des parties, conformément aux règles de procédure insérées dans la présente convention ».

Entre les deux conférences

Le travail accompli en 1899 fut sévèrement jugé et des critiques acerbes accueillirent la convention sur l'arbitrage. Il n'a même pu, disait-on, empêcher le conflit anglo-boër. Ce reproche semble peu logique car, en l'espèce, deux motifs au moins rendaient impossible son exercice. La guerre était née d'un litige qu'un juge ne saurait résoudre puisque c'était une question de domination dans le sud de l'Afrique : et, en outre, l'arbitrage ne peut pas jouer par la volonté d'un seul, or, Krüger avait échoué dans son appel.

La vérité est que l'œuvre de 1899 a eu de bienfaisants effets ; les chancelleries ont envisagé le règlement par arbitrage comme une solution possible ; et de fait, plusieurs applications pratiques ont répondu aux principes posés :

a) Sur l'initiative du président Roosevelt, une commission fut réunie afin de constituer une cour chargée d'examiner l'affaire des fonds pieux de Californie. Cette ancienne colonie espagnole, lorsqu'elle eut proclamé son indépendance, supprima le budget des cultes : des ecclésiastiques et principalement les jésuites réclamèrent des indemnités. L'affaire n'était pas terminée quand les Etats-Unis, victorieux du Mexique, s'annexèrent la Haute-Californie ; les évêques réclamèrent à leur nouvelle patrie l'exécu-

tion des engagements que le Mexique n'avait pas voulu reconnaître. Une commission mixte se réunit en 1868, et en 1875 sa sentence fut la condamnation du Mexique. Il paya. Mais à peine s'était-il exécuté qu'une nouvelle réclamation surgit. On avait mal compté. En 1902, un tribunal d'arbitrage fut réuni en exécution de la convention de 1899. Le Mexique fut condamné non seulement à payer pour le passé, mais à servir à l'avenir une rente annuelle de 200.000 francs aux évêques californiens. Ainsi, la sentence a cet effet bizarre que le Mexique, bien que n'ayant pas de budget des cultes et, par suite, ne payant rien à ses évêques nationaux, doit faire une rente à des ecclésiastiques étrangers.

b) Le Vénézuéla ne payant pas ses créances aux puissances européennes, l'Allemagne lui fit la proposition de soumettre ce grief d'ordre conventionnel à l'arbitrage ; il ne répondit pas. Un blocus concerté par la réclamante, l'Angleterre et l'Italie, eut tôt fait de vaincre les résistances de ce pays qui abandonna 30 0/0 de ses douanes. Mais, le premier point réglé, une nouvelle difficulté se présenta. Les 30 0/0 seraient-ils partagés entre toutes les puissances créancières, ou donnerait-on un droit de préférence aux puissances bloquantes ? Ce fut la question à juger par la Cour d'arbitrage de La Haye.

La sentence donna entièrement raison aux puissances bloquantes, en leur accordant un droit de

préemption sur les 30 0/0. Ce fut seulement quand ces puissances eurent été entièrement payées que les autres puissances eurent à se partager les sommes saisies.

c) Tout en ne voulant pas reconnaître aux étrangers la propriété d'immeubles, le gouvernement japonais admit qu'il était indispensable de leur en accorder la jouissance; aussi tourna-t-il la question par le moyen de baux perpétuels, par lesquels, pour une redevance fixe, les étrangers étaient affranchis de toute taxe. Les baux passés au bénéfice de certaines puissances s'étaient étendus à d'autres par la clause de « la nation la plus favorisée » et, pendant quelque temps, les Européens jouirent, en effet, de l'exemption de toute taxe, en acquittant une fois pour toutes une redevance pour le terrain qu'ils occupaient. Mais, en 1901, le gouvernement du Mikado mit une taxe générale sur les maisons. La France, l'Angleterre et l'Allemagne prétendirent que l'exemption de taxe devait s'étendre aux maisons. Après une courte négociation, un protocole d'arbitrage fut signé en 1902. La sentence qui fut rendue quelques années plus tard (mai 1905) donna raison aux puissances européennes.

Il résulte de l'examen des cas que nous venons de citer que les litiges capables d'amener une guerre ne sont pas près d'être réglés par l'arbitrage.

En 1907.

Cependant la question fit un pas nouveau en 1907: une amélioration réelle fut apportée au texte de convention de 1899, et il y eut une déclaration de principe sur l'arbitrage obligatoire ; à défaut d'une entente sur la formule pratique de cet arbitrage, c'est beaucoup d'avoir fait reconnaître universellement le principe par une déclaration solennelle. Puis un résultat appréciable fut acquis en ce qui touche la limitation de l'emploi de la force dans le recouvrement des créances internationales ; enfin et surtout, on peut faire aboutir une convention sur la Cour internationale des prises.

*Une puissance pourra s'adresser au Bureau
de La Haye*

Comme on n'est pas parvenu à introduire l'obligation du recours à l'arbitrage, on a voulu toutefois rassurer ceux qui voudraient intervenir pour rappeler aux puissances en litige, les dispositions de la convention. « Les puissances contractantes considèrent comme un devoir, dit l'article 48 de 1907 (1), dans le cas où un conflit aigu menacerait d'éclater

1. -- Ancien 27 de 1899.

entre deux ou plusieurs d'entre elles, de rappeler à celles-ci que la cour permanente leur est ouverte » (1).

« En conséquence, elles déclarent que le fait de rappeler aux parties en conflit les dispositions de la présente convention et le conseil donné dans l'intérêt supérieur de la paix de s'adresser à la Cour permanente, ne peuvent être considérés que comme actes de bons offices ».

Ainsi, il sera permis à une puissance de rappeler à deux puissances qui paraissent devoir en venir aux armes, qu'il existe, pour régler leur différend, une voie de droit. Comme affirmation de justice universelle, c'est parfait ; mais, dans la pratique, il sera peut-être méticuleux de rappeler une grande puissance aux voies de droit.

Malgré le doute sur l'efficacité d'une telle disposition, le texte de 1899 fut maintenu en 1907. Et comment eût-il pu en être autrement ? Depuis 1899, il y eut des guerres et on n'a pas fait usage de ce que l'on considérait « comme un devoir ». A la vérité, le Président des Etats-Unis s'est bien interposé entre de petites Républiques sud-américaines, mais l'exemple est peu probant pour une foule de motifs. Il en eût été autrement si l'on avait pu intervenir avant la

1. — La difficulté serait grande pour les conseillers ; il n'est pas toujours aisé de savoir si un conflit *aigu* va éclater ; puis quel est le moment *immédiatement utile* pour intervenir ? Enfin, de quel différend *précis* est-il question ? Peut-il se régler par l'arbitrage ?

guerre russo-japonaise. Mais il ne faut pas trop reprocher aux puissances leur abstention. Le cas était-il susceptible d'arbitrage ? C'est peu probable, étant donné qu'il s'agissait d'un conflit de domination ; qui serait prépondérant en Extrême-Orient ? qui serait le maître en Corée ?

En raison des difficultés que nous venons de voir, on ajouta un amendement au texte initial dans le but de provoquer l'arbitrage à la demande d'une seule partie.

« En cas de conflit entre deux puissances, l'une d'elles pourra toujours adresser au Bureau international une note contenant sa déclaration qu'elle serait disposée à soumettre le différend à un arbitrage. Le Bureau devra porter aussitôt la déclaration à la connaissance de l'autre puissance ».

C'est qu'en effet, au moment où l'une des puissances se décide à l'arbitrage, les relations peuvent être rompues avec l'adversaire ; il serait impossible alors de lui faire officiellement parvenir une demande d'arbitrage. Mais, même avant la rupture des relations diplomatiques, cette procédure est excellente pour sauvegarder l'amour-propre national ; on ne semble pas s'incliner devant son adversaire : on s'incline devant un principe général ; on fait savoir au Bureau international, organe impassible et supérieur aux conflits, son désir de voir le conflit réglé pacifiquement.

Le Bureau international, saisi ainsi par une des

parties, devrait faire connaître à l'autre partie le désir manifesté d'une solution pacifique ; ensuite il se mettrait au besoin à la disposition des adversaires pour faciliter un échange de vues.

Mais alors le Bureau devient un médiateur et un médiateur non sollicité ni consenti. Pour remédier à cet inconvénient, on adopta un amendement dû à l'initiative du Chili et grâce auquel le Bureau ne ferait que transmettre la demande d'arbitrage à la partie adverse, sans offrir sa médiation, mais il transmettrait en même temps l'offre d'une solution pacifique aux autres puissances. Le progrès sur le premier texte est sensible, car les autres puissances sont souvent — on peut dire presque toujours — intéressées soit directement, soit indirectement dans le conflit qui peut naître.

Néanmoins, si des lacunes ont été comblées, si l'application a été facilitée, le système lui-même est resté foncièrement facultatif.

Principe de l'arbitrage obligatoire

Nous avons dit comment les pacifistes furent déçus lors de la première Conférence. Non seulement la question des armements ne put être touchée, mais encore on dut renoncer à maintenir la paix au moyen d'un traité universel d'arbitrage. Une convention modeste, visant certains cas très spéciaux

et d'une nature telle qu'il fallait quelque complaisance pour estimer qu'ils entraîneraient la guerre, échoua même devant l'opposition intransigeante de l'Allemagne. Le meilleur résultat acquis était la question posée. Et de fait, grâce aux efforts des Parlements, on a eu l'occasion, depuis 1899, d'enregistrer quelques résultats positifs, car des conventions particulières ont suivi le vœu exprimé par le Congrès.

a) Convention franco-anglaise. — La France et l'Angleterre donnèrent l'exemple, par leur convention du 14 octobre 1903, en se fondant sur les principes énoncés dans la convention de 1899 : « Les différends d'ordre juridique ou relatifs à l'interprétation des traités existants entre les deux parties contractantes, qui viendraient à se produire et qui n'auraient pu être réglés par la voie diplomatique, seront soumis à la Cour arbitrale de La Haye, à la condition toutefois qu'ils ne mettent en cause ni les intérêts vitaux, ni l'indépendance ou l'honneur des Etats contractants, ou qu'ils ne touchent pas aux intérêts directs ou indirects d'une tierce puissance ! »

On doit remarquer combien les termes de cet accord ont été soigneusement pesés. Les différends juridiques sont soumis à l'arbitrage, mais cette obligation n'est pas sans réserves : il peut y avoir des affaires juridiques qui touchent aux intérêts essentiels de l'un ou de l'autre pays. C'est vaste. Alors, afin que celui-ci ne puisse pas toujours opposer l'honneur pour

se dérober devant l'arbitrage, on a essayé de déterminer à l'avance les cas où l'arbitrage sera obligatoire. On s'est gardé aussi de faire de l'arbitrage même une source nouvelle de difficultés, en exceptant le cas où les intérêts d'une tierce puissance seraient en jeu ; lorsque, en effet, une question intéresse plusieurs Etats, il ne convient pas que deux d'entre eux la discutent séparément : l'arbitrage n'aurait aucun sens, il ne terminerait rien.

Cette manifestation de bonne entente entre les deux pays fut le prélude d'un accord plus général — l'Entente Cordiale — qui a réglé la plupart des difficultés politiques existant entre la France et la Grande-Bretagne.

b) Traité Italo-Argentin (La Haye, 18 septembre 1907). — Ce qu'il y a de remarquable dans cette convention, c'est à la fois son caractère particulier dû aux clauses toutes nouvelles qui y sont insérées, et la solennité qu'elle emprunte au lieu même et à l'époque de sa signature.

Sans avoir de lien direct avec l'Assemblée de la paix, il est certain qu'elle a profité de ses travaux, et l'on peut aller jusqu'à dire qu'elle a condensé une grande partie des efforts qui y ont été faits pour l'arbitrage obligatoire. Elle peut servir de type, car jamais encore on n'était allé aussi loin dans cette voie.

Le compromis présentait ici une très grande importance. Et cependant, à première vue, il semble

que l'Italie et la République Argentine ne doivent avoir que des rapports fort éloignés. L'Italie est pourtant très intéressée à conserver de bonnes relations avec l'Argentine à cause du nombre considérable d'émigrés italiens dans cet Etat. Comme les questions américaines s'enchaînent forcément, le traité a aussi une importance exceptionnelle pour toute l'Amérique. Il faut bien remarquer aussi que, malgré la disproportion des forces entre l'Italie et les nations sud-américaines, un conflit serait extrêmement préjudiciable à une puissance européenne, car il n'est pas facile d'agir pour réprimer les abus dont les Européens pourraient être les victimes. Le risque couru dépasserait presque toujours la valeur du litige, et ces petits Etats, qui le savent bien, sont assez disposés à abuser de la situation.

Le traité Italo-Argentin reproduit la formule habituelle par laquelle les contractants s'engagent à soumettre leurs différends à l'arbitrage, sauf ceux qui touchent aux dispositions constitutionnelles de l'Etat ; mais, dans tous les cas, seront soumis à l'arbitrage l'interprétation des conventions faites ou à faire, l'interprétation ou l'application d'un principe de droit international. Et par crainte qu'un des pays ne soutienne, au moment du litige, que l'affaire ne rentre pas dans la clause compromissoire, on a décidé que la question de savoir si un différend rentre dans un des cas prévus, serait également soumise à l'arbitrage. Ainsi, la question préalable étant elle-

même soumise à l'arbitrage, il semble bien qu'il n'y ait plus place ni pour la résistance passive, ni pour la mauvaise foi.

En 1907, malgré les efforts tentés, on dut faire à nouveau les réserves que comporte l'application du principe. C'est ainsi que M. Léon Bourgeois, président de la Commission *ad hoc*, disait qu'il ne fallait pas espérer arriver d'emblée à l'arbitrage obligatoire universel, car il faut distinguer entre les conventions passées entre deux Etats et les conventions mondiales, et l'on ne saurait espérer introduire dans une convention qui intéresserait le monde entier, le même caractère d'obligation que dans les conventions que des Etats passent deux à deux.

Une proposition des Etats-Unis tendait à faire admettre une clause large pour y faire entrer des cas nombreux, mais aurait soumis l'obligation à des restrictions (1).

De fait, l'offre était bien élastique, suffisante même pour annuler le principe de l'obligation, puisque les

1. — Texte de la proposition :

« Les différends d'ordre juridique ou relatifs à l'interprétation des traités seront soumis à la Cour permanente d'arbitrage, à la condition toutefois qu'ils ne mettent en cause ni les intérêts vitaux, ni l'indépendance ou l'honneur des Etats en cause, et qu'ils ne touchent pas aux intérêts d'autres Etats.

« Il appartiendra à chacune des puissances signataires d'apprécier si le litige est de ceux qui touchent à ses intérêts vitaux, son indépendance ou son honneur, et par suite sont exceptés de l'arbitrage obligatoire. »

intéressés, *décidant* eux-mêmes de l'exception, seront *soumis* à une obligation dont ils seront les juges, et qu'un Etat sera toujours enclin à dire que le litige touche à son honneur ou à ses intérêts vitaux. — Cependant il y aura une limite à la mauvaise foi, celle de la proportion entre tel litige et l'honneur, qu'on ne soutiendra pas toujours impunément devant les autres nations. Cette limite est donc une garantie.

La Serbie avait offert un arbitrage pour des cas restreints, sans aucune restriction. Mais la difficulté était de choisir les cas, de les délimiter; et ils n'eussent probablement jamais été de ceux qui, vu l'acceptation unanime, dégénérèrent en conflits graves, d'où leur inutilité.

Une combinaison intéressante fut proposée par le Portugal; on adopterait l'idée américaine mais on spécifierait les cas où les Etats ne pourraient invoquer l'honneur et l'indépendance.

On ne put aboutir; tout le monde admettait le principe de l'arbitrage obligatoire, et personne ne voulait s'entendre sur les cas à énumérer.

Cependant, sur un certain nombre de cas, on réunissait, à défaut de l'unanimité, le consentement d'un grand nombre d'Etats. La majorité ne pouvait imposer son adhésion aux dissidents, mais elle avait la possibilité de les « tourner » en se conformant à une règle de 1899 qui autorise les conventions séparées. 32 Etats avaient montré clairement leur désir d'une entente, et on crut ne point devoir laisser stériles

ces efforts, en passant de suite une convention *entre eux*. Un article de cette convention permettait l'accession de toutes les puissances qui voudraient l'accepter pour une ou plusieurs des matières jugées acceptables. C'est la manière de procéder inaugurée à la déclaration de Paris. On ne songea point à introduire ces dispositions dans la convention, l'unanimité étant obligatoire, et l'on ne put même obtenir un accord général qui eût permis de l'insérer à titre documentaire.

Toutefois l'acte final constate le progrès réalisé en la matière par l'Assemblée de 1907.

Tout le monde est unanime à reconnaître le principe de l'arbitrage obligatoire. (Quelle étape franchie quand on envisage les résultats de 1899!) On ne fait plus d'opposition au principe, et s'il y a dissidence encore, ce n'est que dans les détails.

Certains différends et notamment ceux relatifs à l'interprétation et à l'application des stipulations conventionnelles, sont susceptibles d'être soumis à l'arbitrage sans aucune restriction.

L'idée étant acceptée par tous, la question pourra être inscrite au programme du prochain Congrès; et les opposants se convaincront sans doute du bienfait de cet instrument international en constatant les résultats acquis par les adhérents.

Enfin, des discussions de cette espèce ne peuvent que créer un courant d'esprit favorable au règlement pacifique des litiges internationaux. Deux conven-

tions insérées à l'acte final sont la preuve évidente de ces bonnes dispositions. Nous voulons parler de la Convention Porter, sur la limite de l'emploi de la force armée pour le recouvrement de dettes contractuelles ; et la convention d'un intérêt général si grave sur la Cour internationale des prises.

Recouvrement des dettes contractuelles

Nous avons vu que le Vénézuéla, ne payant pas sa rente, amena sur lui l'action combinée de plusieurs puissances pour le recouvrement des dettes qu'il avait contractées. Ses voisins s'émurent et réclamèrent au nom de la doctrine de Monroë l'intervention des Etats-Unis. La question fut étudiée au Congrès pan-américain de 1906 ; mais un délégué ayant fait remarquer, non sans quelque ironie, que c'étaient surtout des débiteurs qui étaient réunis, le Congrès émit le vœu de soumettre la question à la prochaine conférence de La Haye. En conséquence, en 1907, le délégué Porter proposa, qu'en vue d'éviter « les conflits armés qui pourraient surgir pour le recouvrement des dettes contractuelles, il est convenu qu'aucun recours aux moyens coercitifs ne pourra avoir lieu jusqu'à ce qu'une offre d'arbitrage ait été faite et repoussée, ou que le débiteur ait manqué de se conformer à la sentence rendue ».

Ce n'est donc pas l'arbitrage obligatoire d'une ma-

nière absolue. Les Etats signataires renoncent à l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes, si le Gouvernement débiteur accepte l'arbitrage ; on n'emploie donc pas la force de suite ; on négocie par la voie diplomatique ; mais si le débiteur refuse l'arbitrage, ou si l'ayant accepté, il n'exécute pas la sentence, le recours à la force s'imposera.

Il résulte qu'on a non pas supprimé, mais limité seulement l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes des Etats. Cette convention fut facilement admise — même par les adversaires de l'arbitrage obligatoire — parce qu'en l'espèce, il n'y a pas réciprocité du fort au faible ; l'obligation d'accepter l'arbitrage est dépendante des moyens de coercition dont dispose le créancier : et ainsi l'Etat faible sera toujours à la discrétion de l'Etat fort.

Néanmoins, on ne peut nier le bienfait d'une telle convention, et la protection accordée au faible contre lequel la force ne peut plus être employée directement. L'arbitrage vaudra toujours mieux pour lui que la contrainte par force.

Cour internationale des prises

Les opérations faites sur mer par les bâtiments de guerre belligérants ont dès longtemps préoccupé les juristes de droit international, et en 1887, l'Institut de droit international admettait déjà qu'il devrait y

avoir un règlement international des prises. Le projet consistait en l'institution d'un Tribunal international — juridiction de recours — qui semblait peu viable pour la raison que les Etats puissants ne consentiraient pas à ce que l'on examinât en dehors d'eux la conduite de leur marine. Bien que la question ne fût pas effleurée en 1899 et qu'elle ne figurât point dans le programme de 1907, diverses puissances la soulevèrent et l'Angleterre, l'Allemagne, les Etats-Unis et la France, sacrifiant leurs vues particulières, tombèrent d'accord pour présenter un projet-bloc, qui ne devint rien moins que la convention sur la Cour internationale des Prises. L'idée des puissances ne différençait guère de la doctrine dont nous venons de parler. La validité de la capture d'un navire ou de sa cargaison est établie devant une juridiction de prises, qui est exercée d'abord par les tribunaux du capteur, mais dont les décisions sont prononcées en séance publique et notifiées d'office aux neutres ou ennemis. On avait pensé à une juridiction purement internationale ; on dut y renoncer, car outre que c'était renverser brusquement de vieilles habitudes, on se serait vu forcé de réunir une Cour d'apparat pour des affaires mesquines. Ainsi la juridiction internationale sera une juridiction de recours qui n'interviendra qu'après que la juridiction nationale, maintenue, aura statué avec ses règles propres.

Une grosse difficulté s'était alors élevée au sujet

du droit qui serait applicable par la Cour. Car le droit maritime n'est pas codifié. Le droit coutumier sera son premier guide, puis en son absence le droit du capteur qui a le pouvoir, à défaut de règles positives, de faire un règlement. Un autre écueil surgit : la Cour pourra sanctionner l'injustice ou, dans deux affaires semblables, rendre des décisions opposées.

L'Angleterre proposa alors et fit admettre qu'à défaut de règles précises, on appliquerait les principes généraux de l'équité. C'était reconnaître à la Cour la mission de faire le droit.

Cette solution, de prime abord exorbitante, donne à la Cour un droit de revision sur les décisions des tribunaux nationaux, même selon leurs règles particulières, si ces règles ne sont pas conformes au droit et à l'équité. C'est une puissance peu commune, dangereuse, mais qui sera en mesure d'exercer une salubre influence : par crainte de voir leurs règlements réformés par la Cour internationale, les tribunaux nationaux s'attacheront à mieux juger en tenant compte de la justice et de l'équité.

Cette Cour des prises, dont l'organisation existe tout entière dès le temps de paix, fonctionnera donc immédiatement et automatiquement sitôt la guerre déclarée ; c'est un progrès notable obtenu quand on se rappelle que le bon vouloir des parties devait se manifester pour constituer, en 1899, la Cour permanente d'arbitrage.

Les avantages qui résulteront pour l'humanité entière de la création de cette Cour sont d'une importance caractéristique. Le petit Etat rencontrera dans la juridiction internationale, de quelque façon qu'on la conçoive, plus de garanties que dans la juridiction du capteur, car il trouvera un recours là où il n'y avait pour lui hier qu'arbitraire de l'Etat puissant. De cet avantage, en découlé un autre plus lointain mais, croyons-nous, plus solide aussi. En faisant pénétrer la notion de justice dans une matière qui jusqu'ici était absolument soumise à l'arbitraire, on a traduit en quelque sorte l'esprit de la conférence qui s'était appliquée à montrer qu'il est souvent une meilleure manière de régler les difficultés que de recourir à la force. La juridiction des prises sera la première juridiction qui fonctionnera d'une manière réellement internationale. En cela elle sera une pierre d'attente pour l'arbitrage ; car appliquée d'abord à un objet précis, la prise, elle montrera son efficacité et entraînera les réfractaires aux autres cas.

Projet de Cour de Justice Arbitrale.

Enfin, pour parachever l'œuvre accomplie en cette matière et pour montrer une fois de plus son désir d'une orientation toujours plus prononcée vers l'idée d'arbitrage, la conférence a voté un projet complet de juridiction internationale permanente dite « Cour

de Justice Arbitrale » composée de juges nommés pour douze ans représentant les divers systèmes juridiques du monde et chargés d'assurer la continuité de la jurisprudence arbitrale ; en outre, par un vœu inséré dans l'acte final, elle a demandé aux Gouvernements de mettre ce projet en vigueur aussitôt qu'un accord serait intervenu sur le choix des juges.

Appendice

La Conférence Navale de Londres (26 février 1909)

Nous venons de dire que c'était à l'instigation de la Grande-Bretagne que la Cour Internationale des Prises aurait mission de faire le droit en jugeant, à défaut de textes, selon les principes de la justice et l'équité. Mais les jurisconsultes de la Couronne n'ont pas tardé à considérer cette procédure comme très dangereuse pour leur pays. Aussi une campagne s'est organisée pour combattre ces dispositions ou tout au moins en atténuer la portée ; on ne voudrait y voir que de simples recommandations n'engageant pas formellement les gouvernements. Les Anglais ont une bonne raison en faveur de ce revirement. La Cour, en effet, composée pour la majorité de juges continentaux, aurait une tendance naturelle à faire prévaloir les règles continentales, qui ne seraient pas précisément en harmonie avec celles de

l'Amirauté. Il y a là une crainte peut-être chimérique, mais en tout cas, un scrupule qui paraît fondé. Mais cette hésitation, ou, si l'on veut dire plus, cette résistance d'un grand Etat comme l'Angleterre, aura sans doute pour effet de hâter la codification du droit maritime international. On reviendrait ainsi indirectement à justifier l'opinion de ceux qui voulaient un Code avant une Cour.

Et c'est ce qui ressortait clairement d'une phrase du discours du Trône prononcée par le roi Edouard VII au commencement de 1908 à la rentrée du Parlement : « Il y a une Cour Internationale des Prises ; il y a nécessité d'une entente en vue d'une *Conférence* qui se tiendrait à Londres dans l'automne prochain et *qui arrêterait certains points de droit international de manière à guider la Cour* ».

Cette intention si nette de la part du Gouvernement britannique de provoquer au plus vite la codification du droit de la guerre maritime se matérialisa par la note que l'Ambassadeur d'Angleterre remit le 4 mars 1908 à notre Ministre des Affaires étrangères, M. Pichon.

Il y était dit que pour obvier à l'impression produite par la convention sur la Cour des Prises (on doutait si tous les Etats l'avaient approuvée), il importait de faire disparaître l'imprécision et l'incertitude relativement aux principes que la Cour appliquerait aux questions touchant la police et la pratique navales. En conséquence, le Gouvernement britannique prenait l'initiative d'une conférence en vue d'arriver à

un arrangement sur la question de savoir quelles sont les règles qu'en l'absence de dispositions spéciales conventionnelles applicables à un cas donné, la Cour aurait à suivre pour rendre ses arrêts sur les appels portés devant elle.

Les puissances conviées (1) acceptèrent l'invitation de l'Angleterre et le 4 décembre les délégués se réunirent au Foreign-Office pour discuter des questions soumises au programme.

On a réglé d'abord le sort des navires de commerce qui par un moyen quelconque — transport de contrebande, violation de blocus — fournissent une assistance à l'ennemi. Quelle perte lui fera subir le belligérant lésé? Suivant la gravité du fait incriminé le navire sera confisqué, mais ne perdra pas sa qualité de neutre, ni les prérogatives qui y sont attachées — celle de ne pouvoir être détruit par le capteur notamment — et la cargaison restera toujours couverte par son pavillon, ou bien, il sera traité comme navire de commerce ennemi, les marchandises

1. — Les règles qui présideraient aux arrêts de la Cour devaient intéresser plus spécialement les droits des principales puissances navales. Aussi le Gouvernement de S. M. Edouard VII ne s'est mis en relations qu'avec les gouvernements d'Autriche-Hongrie, de France, d'Allemagne, d'Italie, du Japon, de Russie, des Etats-Unis d'Amérique. Ces pays n'ont pas été appelés par une sélection arbitraire, mais bien parce que ce sont eux qui ont un juge permanent à la Cour des Prises. Quant à la présence de l'Espagne et des Pays-Bas, il faut, croyons-nous, l'expliquer par des raisons domestiques et de politesse.

qu'il porte présumées telles et détruites sauf justification par les neutres de leurs droits à la propriété de ces marchandises.

On reprit ensuite une question inscrite au programme de La Haye en 1907 et qui n'y avait pas été réglée : la destruction des prises neutres. Les intolérants s'amendèrent, les partisans en n'en faisant pas un droit absolu, les adversaires en reconnaissant les cas exceptionnels où se bornerait la faculté de destruction. Puis on a consolidé l'exercice de ce droit en le garantissant contre les abus de l'arbitraire : ici l'intervention de la justice fera méditer au capteur exigeant, le poids de sa responsabilité et les réparations qui suivraient une prétention exagérée.

On a posé également une règle sur la question de la visite. Un bâtiment marchand refuse de s'arrêter à la demande d'un croiseur, ce dernier peut user de la force pour le prendre. S'il coule le rebelle, celui-ci ne saurait se plaindre car il a contrevenu à une obligation du droit des gens. S'il est arrêté et que ses intentions soient pures, il ne sera pas puni, mais si sa désobéissance avait pour origine une infraction à la neutralité, il subira la peine qui en découle, sans pouvoir toutefois être poursuivi pour sa tentative de fuite.

Enfin on s'est occupé de cette *contrebande*, matière qui provoque généralement de si graves conflits entre les belligérants et les neutres. En établissant un règlement qui précise les obligations des deux parties

on a rendu au commerce un service signalé : le trafic de certains objets n'est nullement interdit, en principe, pendant la guerre, mais le commerce de ces objets avec l'ennemi est illicite et le belligérant, au détriment duquel il se fait, peut se protéger par les mesures que lui offre le droit des gens.

Indépendamment des règles tracées, une chose doit retenir notre attention sur ce qui a été fait à Londres. On est revenu, en effet, à la politique d'accession qui fut le système de deux grands actes précédents : la Neutralité armée et la Déclaration de Paris. La déclaration de 1780 étant un acte unilatéral, n'est pas précédée de délibérations internationales : une puissance pose des règles et les soumet à l'adhésion des autres peuples. En 1856, plusieurs puissances, placées dans des conditions différentes, adoptent des dispositions et invitent les autres Etats à se joindre à elles. En 1909, enfin, la délibération a lieu entre des puissances manifestement intéressées à la question. On accentue le désir d'une adhésion générale et qui, plus est, on indique de quelle façon elle devra être provoquée : on investit le pays promoteur de la réunion, d'un mandat spécial. Il y a eu ainsi un grand progrès dans la procédure. En chargeant l'Angleterre de recueillir l'adhésion des différents gouvernements, on obtint, par l'effet d'une responsabilité unique, un résultat plus certain : celui que procure un effort juste-

ment donné aux lieu et place de bonnes volontés souvent dispersées.

À côté d'une procédure en voie de perfectionnement, ce que nous devons noter de plus remarquable dans cette politique de l'accession, remise en vigueur à Londres, c'est le processus bien net, la tendance de plus en plus marquée à faire participer tous les peuples à la vie internationale.

IX

La Réglementation des lois de la guerre

La guerre n'est pas un état anormal de la relation des Etats, encore moins malheureusement un état exceptionnel. Aussi avons-nous vu qu'il était utile d'établir des règles de droit. Longtemps on avait dit : « *Inter arma silent leges* » et il avait bien paru qu'une pratique barbare justifiait cette conception qui reflétait la négation des lois de la guerre. Cependant le sentiment public réagit : nous n'en voulons voir d'autres preuves que dans l'émotion produite par un acte arbitraire — une exécution sommaire, par exemple — plus profonde certes qu'une bataille qui a décimé deux armées. Un seul individu, fusillé sans jugement parfois, parce qu'il a accompli un acte héroïque, semble plus intéressant que des milliers de combattants morts les armes à la main.

Les usages policiers

On reconnut donc la nécessité d'établir des lois de la guerre. Nous avons vu les tentatives faites en ce sens depuis la guerre de Crimée — notamment à la conférence de Bruxelles, qui devait réglementer les usages de la guerre sur terre, et qui, si elle n'aboutit pas, laissa un important projet. C'est ce projet qui, repris à La Haye en 1899, aboutit à une convention par laquelle « les contractants donnent à leurs forces armées de terre des instructions qui seront conformes au règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, règlement annexé à la présente convention. »

Ce règlement, en codifiant une doctrine, n'a d'autre but d'ailleurs que de civiliser la guerre. Qu'est-ce, en effet, que la guerre ? Un état de fait qui démontrera que le plus fort peut imposer sa volonté à l'autre. Or, les violences qui accompagnent cette démonstration ne doivent avoir pour autre but que de faire la preuve de la supériorité de l'un des adversaires. Toute violence est donc licite tant qu'elle vise à réduire l'adversaire à s'incliner ; elle devient illicite, si elle continue quand ce résultat est atteint, ou si elle dépasse inutilement le but. On ne doit pas faire le mal pour le mal. Et c'est ce qu'a voulu empêcher la convention de La Haye en limitant aux belligérants les moyens qu'ils ont de se nuire. Ainsi

on a interdit les moyens barbares, comme les balles dum-dum (1) qui « s'épanouissent » dans le corps humain en faisant des ravages effroyables ; — ou les obus qui ont pour but unique de répandre des « gaz asphyxiants ou délétères ». Des rigueurs inutiles ont été également prohibées : ainsi l'emploi des armes empoisonnées, le meurtre d'un ennemi désarmé, la déclaration qu'il ne sera pas fait de quartier. Dans le même ordre d'idées, nous relevons une disposition importante : l'interdiction d'attaquer ou de bombarder des villes non défendues, *par quelque moyen que ce soit* (2), en lançant des projectiles du haut d'un ballon, par exemple.

Malgré ces précautions, la limite de la barbarie est bien spacieuse car les moyens de nuire à l'ennemi, considérés comme licites, manquent généralement de douceur.

On définit et on justifie plus facilement l'interdiction de certains actes perfides. La parole donnée — *fides etiam hosti servanda est* — est à peu près la seule chose qui subsiste en cas de guerre ; il faut donc la respecter.

Des actes sont criminels en eux-mêmes et l'assassinat d'un ennemi est toujours un assassinat : tel est le cas du parlementaire qui apporte une lettre

1. — Ainsi appelées du nom de la localité de l'Inde où elles furent fabriquées. C'est pour châtier la révolte de ses sujets asiatiques que l'Angleterre les employa.

2. — Texte de 1907.

à un général et profite du moment où son ennemi la lit pour l'assassiner. La provocation à l'assassinat est un crime aussi : ainsi, l'ancienne pratique par laquelle en plaçant tel ennemi « hors la loi » on mettait sa tête à prix.

D'autres actes sont plus délicats : est-ce un crime que de fomenter une insurrection chez l'adversaire, ou de provoquer chez lui des crimes politiques ? On résoud la question négativement en raison du danger plus certain qu'encourt le rebelle par rapport au provocateur. La provocation à la trahison est un moyen qui est resté employé : « on déteste le traître, mais on aime la trahison quand on en profite », écrit un auteur allemand. C'est vrai. Aussi les divers gouvernements cherchent à surprendre, grâce à eux, les secrets d'un armement, d'une mobilisation, ou, pendant l'action, s'en servent pour connaître un mouvement ou faire sauter un pont.

La ruse de guerre est restée licite ; sa délimitation avec la perfidie n'est pas bien précise ; on a admis, par exemple, que c'était une ruse de se procurer des renseignements sur son adversaire — tandis que de faire hisser le pavillon de la Croix Rouge sur un édifice consacré à un but hostile, était un manque à la parole donnée à Genève.

Obligation d'une déclaration

C'est pour supprimer ce caractère que l'on donne parfois à l'attaque brusque, que la Conférence a réglé le point très important de *la déclaration de guerre*. C'est une question vieille comme le monde que celle de l'avertissement précédant le recours aux armes. A Rome, par exemple, les féciaux n'avaient d'autre raison d'être, et le lancement du javelot à la frontière signifiait déclaration solennellement. Par contre on peut citer l'attitude de l'Angleterre au moment de la guerre de Sept ans : le Secrétaire d'Etat au Foreign-Office déclarait imperturbablement à notre ambassadeur qu'il n'y avait aucun danger de guerre — alors que des vaisseaux étaient déjà partis avec des instructions secrètes (1). Ici, à vrai dire, c'est mieux encore que l'absence d'avertissement, de la perfidie. Tout près de nous, il y a la fameuse polémique que suscite l'attaque de Port-Arthur ; attaque sans déclaration disent les Russes ; attaque précédée de deux communications soutiennent avec vérité les Japonais, l'une du 6 février 1904 annonçant la rupture des relations diplomatiques — ce qui n'implique pas forcément la guerre (2), l'autre du 8 constatant

1. — Cf. Waddington. Les préliminaires de la guerre de Sept ans (1755).

2. — La France n'a depuis longtemps, aucune relation diplomatique avec le Vénézuéla.

que les négociations n'arrivant à aucun résultat, le Japon se voit forcé *de recourir à une autre voie*. C'était une déclaration bien nettement formulée.

Bien que de l'avis des meilleurs officiers et marins, ce soit une duperie de prévenir l'adversaire, car ainsi on perd le bénéfice d'un début brusque, la Conférence de La Haye, reconnaissant ce défaut pour l'état de guerre, mais le considérant nécessaire pour le maintien de la paix, admit que les hostilités doivent commencer par un avertissement préalable et non équivoque, sous la forme d'une déclaration motivée ou d'un ultimatum avec guerre conditionnelle. C'est le moyen dont usèrent les Boers en 1899.

Les plénipotentiaires avaient voulu aller plus loin en introduisant dans la rédaction l'idée de délai entre la rupture des négociations et l'ouverture des hostilités ; cet attermoisement, ne fut-il que de vingt-quatre heures, devait permettre aux puissances d'intervenir encore en faveur de la paix. Cette généreuse idée dut être abandonnée dans la crainte d'entraîner avec elle le projet tout entier. Mais la question est posée, et, là encore, il faut espérer beaucoup de l'avenir. C'est déjà un très considérable progrès que d'avoir pu admettre la nécessité d'un avertissement préalable. Cette mesure humanitaire a un prix d'autant plus haut que la guerre n'est plus aujourd'hui une lutte de tout un peuple contre un autre peuple, de tous contre tous, armés pour une extermination réciproque, comme on en trouve l'expression dans la

déclaration de guerre de François I^{er} à Charles-Quint. J.-J. Rousseau a trouvé la vraie formule : « La guerre est une relation d'Etat à Etat, différente de la paix, avons-nous dit, mais normale ».

1^o LA GUERRE CONTINENTALE

Question des guides

On a multiplié, dans les règlements de La Haye, les obligations imposées aux combattants, dans un sens toujours plus accentué du respect de la souveraineté de l'Etat et de la liberté de l'individu. On a admis sans peine que si la souveraineté de l'occupant oblige un habitant à s'incliner momentanément devant lui, la souveraineté de son pays n'est pas supprimée du fait de l'invasion, et que partant il ne saurait être contraint à faire des actes allant à l'encontre de ce respect. Les populations ne pourront donc être forcées à prêter serment de fidélité à la puissance ennemie ; celle-ci ne pourra les recruter pour grossir ses effectifs. Le seul bon sens, à défaut du respect du patriotisme, indique qu'il ne faut pas forcer un sujet de l'adversaire à combattre son propre pays ; on a même admis qu'on ne pourrait l'y forcer, quand bien même il aurait été auparavant au service de l'adversaire. « *Il est également interdit à un belligérant de forcer les nationaux de la partie adverse à prendre part aux opérations de guerre*

dirigées contre leur pays même dans le cas où ils auraient été à son service avant le commencement de la guerre » (art. 23, dern. §). L'Autriche avait proposé un amendement demandant qu'on ajoutât les mots « comme combattants » après « prendre part ». Ce n'était rien moins que restreindre la portée de l'interdiction, et impliquer la possibilité de forcer les habitants à servir de guide à l'ennemi. Et comme il est peu probable que de gaieté de cœur les habitants guideraient l'ennemi, il faudrait employer la contrainte (1).

La proposition affectait à dessein une forme tendancieuse ; avoir reconnu nécessaire le respect de la personne et prôner cette contrainte, était une antinomie de principe. Comment admettre que celui dont on ne devait pas faire un combattant pouvait conduire une armée par un chemin rapide et sûr, centuplant ainsi le mal qu'il aurait fait à son pays en servant comme simple soldat dans les rangs ennemis ? La question des guides, indirectement soulevée, fut heureusement tranchée dans le sens général de l'interdiction (2). Servir de guide est, *a fortiori*, compris dans cette interdiction, car il est bien plus grave de guider une armée que de lui fournir quelques vagues indications. D'ailleurs, guider : c'est renseigner ; l'ar-

1. — C'est le sens des instructions américaines de 1863.

2. — Art. 44 : « Il est interdit à un belligérant de forcer la population d'un territoire occupé à donner des renseignements sur l'armée de l'autre belligérant ou sur ses moyens de défense » (Convention n° 4, section III).

ticle 44 écarte donc les guides. Mais certaines puissances, l'Autriche et l'Allemagne, notamment, qui avaient échoué dans leur tentative de faire insérer dans l'article 23 (1) la restrictive « comme combattants », et par là soutenu la nécessité des guides, firent des réserves. Il s'ensuit que cet article disparaît dans leurs relations avec les puissances, qui ont accepté, car c'est une règle de droit qu'un engagement doit être synallagmatique.

Sanction pécuniaire des obligations internationales

Nous avons dit qu'en 1899 le projet laissé en suspens à Bruxelles fut repris, et que la conférence de la paix régla les lois de la guerre donnant ainsi prise à une seule critique de mots, car réglementer les coutumes guerrières n'a d'autre but que de contribuer à rendre la paix plus stable. En 1907, on compléta cette œuvre, en affirmant à nouveau le caractère obligatoire du Règlement ; on inséra en outre une clause d'une importance considérable : on stipula une indemnité pour le belligérant qui violerait les dispositions du Règlement, en le déclarant responsable de tous les actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée. C'est la plus belle affirmation du caractère obligatoire de la Convention que cette sanction

1. — Cf. page 155.

aux prescriptions édictées. Et elle n'était point inutile. Un ouvrage inspiré par le grand Etat-Major allemand (1902) faisait peu de cas des engagements pris par son gouvernement, ne voyait dans les actes de La Haye que manifestations de sensibilité, et, dans les lois de la guerre qu'une simple convention reposant sur l'espérance de la réciprocité et ne pouvant jamais avoir d'autre sanction que les représailles. Le jugement était plutôt extraordinaire, et en désaccord flagrant avec le droit international.

L'Allemagne, à qui on ne demanda pas compte de l'ouvrage, eut, en 1907, l'adresse de changer d'attitude, car c'est en son nom que fut présenté l'amendement par lequel « la partie belligérante qui violerait les dispositions du règlement serait tenue à indemnité s'il y a lieu. Elle sera responsable de tous actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée » (art. 3). L'obligation est mise en pleine lumière puisque chaque gouvernement est rendu responsable. En créant le droit à indemnité pour les victimes conformément aux principes du droit privé, d'après lequel le maître est responsable de son agent, la Conférence a introduit, pour la première fois, et définitivement, dans le droit des Nations, la sanction pécuniaire des obligations internationales. C'est un des résultats les plus certains des travaux de l'Assemblée.

Droits et devoirs des neutres

Les droits et les devoirs d'une puissance neutre n'avaient pas fait l'objet d'une convention en 1899, et un vœu seul fut émis afin de voir cette question figurer au programme de 1907. C'est moins une innovation qu'on a voulu faire qu'une codification des pratiques admises. L'important ici, c'est l'ensemble des garanties que confère aux neutres et principalement aux petits Etats cette assurance contractuelle. Après avoir établi l'inviolabilité de leur territoire, tant en ce qui concerne les troupes que les approvisionnements, interdit chez eux la tolérance de bureaux d'enrôlement et l'établissement de stations de communication avec les forces belligérantes (1), la Convention dégage la responsabilité du neutre si un belligérant emprunte son territoire pour rejoindre les rangs d'un des adversaires, ou si ses propres sujets se livrent au commerce d'armes ou de munitions. (La France en 1870 acheta beaucoup d'armes en Angleterre malgré les réclamations allemandes.) Elle lui commande, en re-

1. — Cette disposition se référait à un cas de la guerre russo-japonaise. Une station radio-télégraphique faisait communiquer Tché-Fou avec Port-Arthur, et les Russes s'en servirent pendant le siège. Il y a eu violation de neutralité soutinrent les Japonais, soit des Russes, soit des Chinois, soit même des autres puissances.

vanche, de faire respecter sa neutralité, même par la force armée ; tant il est vrai, a-t-on dit, que « le droit a besoin de la force pour être respecté ».

Le matériel des chemins de fer a donné lieu à une discussion spéciale ; il est patent, en effet, que pour certains neutres et pour le Luxembourg notamment, nœud de la circulation franco-belge-allemande, la question reflète un intérêt primordial.

Quid donc du matériel neutre au cas de mobilisation ? On avait d'abord pensé le renvoyer à son propriétaire, mais on réfléchit que, dans la fièvre de la mobilisation, le triage serait peut-être difficile à opérer. On admit donc que dans ce cas d'impérieuse nécessité le belligérant pourra l'utiliser mais le renvoyer aussitôt que faire se pourra, dans le pays d'origine. Et il y aura réciprocité. L'Etat neutre pourra retenir pour le service de ses lignes le matériel appartenant au belligérant qui s'y trouverait au moment de la guerre ; cela ne sera pas considéré comme un acte de représailles. C'est qu'en effet, l'échange de wagons est continu et les difficultés du triage seraient les mêmes pour le neutre ; sans compter que, privé des wagons retenus chez le belligérant, il faudra bien qu'il puisse se servir de ceux qui se trouvent alors sur ses lignes. Il y aura simplement un compte à établir et une indemnité à payer si le nombre ne se balance pas.

2° LA GUERRE MARITIME

Alors què les lois et coutumes de la guerre continentale furent non pas remaniées mais seulement modifiées dans certains de leurs détails, la conférence de 1907 inscrivit dans son programme la revision de presque tout le droit maritime. Mais on se rendit compte combien il serait téméraire et infructueux de tenter la solution en bloc d'un aussi grave et vaste problème. Aussi, on séria la besogne, en établissant des conventions sur lesquelles les diverses puissances s'accordaient, pour se borner à soulever celles qui devaient constituer la tâche de l'avenir.

C'est surtout de la guerre maritime que s'occupa la Conférence. Certains principes lui sont communs avec la guerre continentale ; la perfidie, par exemple, lui est également interdite : on conçoit mal comment la parole donnée, qu'on doit respecter sur terre, serait susceptible de transactions sur mer : il y a là un principe universel qu'on doit affirmer. Il en est de même pour la barbarie et les rigueurs inutiles. Cependant, et souvent, par la force des choses et la nature même des hostilités, des pratiques dissemblables se sont introduites dans la guerre maritime. Mais une tendance marquée s'est manifestée dans la Conférence vers des tentatives d'assimilation. C'est ainsi notamment que ne pouvant trou-

ver un terrain d'entente commun sur l'inviolabilité de la propriété privée sur mer, on a émis le vœu de voir les Gouvernements appliquer à la guerre sur mer, le règlement de la guerre continentale.

Les Mines sous-marines

Parmi les résultats les plus intéressants des discussions qui ont surgi à la Conférence au sujet de la guerre maritime, nous devons relater spécialement les conventions sur les moyens de destruction applicables dans cette guerre spéciale.

On a beaucoup parlé, entre autres, des mines sous-marines, genre de torpilles infiniment redoutables. Ce qui a provoqué l'attention sur elles, c'est l'emploi excessif qui en fut fait pendant la guerre russo-japonaise ; elles ont été, pour les neutres, un danger incroyable : dix-huit mois après la cessation des hostilités, elles faisaient encore des victimes (1). Il est intolérable que la navigation pacifique soit aussi peu à l'abri de pareils risques ; on a donc pris des mesures en vue de diminuer le caractère nocif de ces engins : interdiction de placer des mines non amarrées à moins qu'elles ne deviennent inoffensives une heure au plus après avoir été posées ; — ou des mines amarrées qui ne deviendraient pas inoffensives dès

1. — Il paraît que 600 bâtiments chinois ont coulé de cette façon.

qu'elles auraient rompu leurs amarres. Ces mesures, sensiblement efficaces, sont encore incomplètes ; la faute en est à l'imperfection des torpilles actuelles et il y a tout lieu d'espérer, l'industrie aidant, qu'une prochaine conférence pourra, en posant des règles plus précises, annihiler un aussi redoutable péril.

Bombardement des villes et ports

En 1899, la Conférence émit le vœu que la question du bombardement d'une ville ou d'un port par une forcenavale, fût renvoyé à une conférence ultérieure ; non que la question n'eût pu être discutée alors, mais l'intransigeance systématique de la Grande-Bretagne sur toutes les questions maritimes équivalait à une fin de non-recevoir pour l'application de la convention qui aurait pu être votée.

En 1907 donc, la question est inscrite au programme, et une convention est passée concernant « le bombardement par des forces navales en temps de guerre » ; elle marque la tendance, que nous avons déjà signalée, de rejoindre les règlements de la guerre sur mer et ceux de la guerre sur terre. Le bombardement par des forces navales aura donc des règles, des restrictions analogues au bombardement sur terre. Mais il y aura forcément, dans les deux cas, des exceptions. L'article premier interdit

de « bombarder par des forces navales, des ports, villes, villages, habitations ou bâtiments, qui ne sont pas défendus ». Cette défense n'a pas de signe distinctif ; c'est une question de fait, et de fait soumis à une appréciation immédiate. L'article édicte cependant que la présence d'une mine devant le port ne constitue pas une raison de bombarder la localité. Il y a ici, semble-t-il, exagération et ce fut l'avis de la délégation française, qui ne signa pas. L'escadre n'aperçoit pas les engins sournois, s'approche comme une armée devant une ville ouverte, et saute. La similitude avec la guerre sur terre est détruite. D'ailleurs pour les villes, comme pour les ports non défendus, il y aura des exceptions, notamment s'ils contiennent des magasins d'armes ou de matériel, ou, qui plus est, s'ils abritent des vaisseaux. On tirera sur ces derniers, dût la ville en recevoir le contre-coup. On stipule par l'article suivant, une sommation et un délai dans le but de restreindre, dans la mesure du possible, le dommage causé à la partie paisible de la ville. Là encore, il y a lieu d'éliminer le cas où le commandant qui assiège un port devant lequel stationne une unité ennemie, apprend l'approche d'une force supérieure : pas de délai possible, le navire ennemi doit être détruit afin de se mettre en sûreté avant l'arrivée de la force supérieure.

Un autre cas rapproche encore la guerre maritime de la guerre continentale. C'est celui de la force navale ayant besoin de vivres et arrivant devant un

port : elle envoie des réquisitions. Une armée sollicitant pareille chose d'une ville ouverte voit généralement cette dernière obtempérer. Si le port, au contraire, reste impassible, la flotte (article premier), n'aurait d'autre ressource que de tenter un débarquement. Mais le principe fléchit en l'armant de la menace du bombardement. C'est l'adaptation aux circonstances des moyens de contrainte de la guerre continentale. Ce droit, toutefois, n'a pas une portée illimitée ; il est restreint aux besoins présents de l'escadre.

Enfin le bombardement est interdit dans le cas où certains le trouvaient autrefois légitime. Il y a une vingtaine d'années, pendant les manœuvres de la flotte anglaise, on fit le simulacre de rançonner la ville de Liverpool. C'est donc qu'on admettait comme possible que lorsqu'une force navale arriverait devant un port riche, New-York, par exemple, elle l'imposerait d'une contribution énorme sous menace d'un bombardement. C'est une manière de concevoir ce sauvage ravage des côtes qu'on préconisait naguère.

A côté de ces interdictions absolues, il y en a qui sont simplement relatives, qui s'appliquent au cas où le bombardement est considéré comme légitime, quand il a pour but de détruire des forces navales dans un port, ou de réquisitionner. Mais, même dans ce cas, il faudra prendre des précautions en vue de respecter les édifices religieux, artistiques

ou sanitaires, pourvu, toutefois, qu'ils ne servent pas à un but militaire (1).

*Adaptation des règles de Genève
à la guerre navale.*

C'est aussi l'adaptation des règles de la convention de Genève à la guerre maritime qui a occupé l'esprit des plénipotentiaires. Déjà, en 1899, la question avait été traitée, mais un Congrès, tenu en 1906, ayant révisé, comme nous l'avons vu, l'œuvre de 1864, la Conférence de 1907 a cru devoir aussi réviser la convention d'adaptation. C'est donc une refonte de l'œuvre précédente, plus qu'une innovation, car, si l'on excepte quelques modifications indiquées par l'expérience, surtout par la guerre russo-japonaise, l'ancienne convention se trouve à peu près reproduite. C'est d'abord l'assimilation des bâtiments hospitaliers aux ambulances et la distinction entre les divers bateaux de secours. Ainsi, les bâtiments hôpitaux et les bâtiments hospitaliers équipés par des particuliers, sont tous deux respectés et exempts de capture, tandis que les bâtiments dus à la charité d'une puissance neutre doivent, pour jouir des immunités reconnues à une entreprise exclusivement

1. — Comme l'ont invoqué les Allemands pour légitimer le bombardement de la cathédrale de Strasbourg : C'était un observatoire, prétendaient-ils.

humanitaire, posséder, outre l'agrément du belligérant qu'on veut secourir, celui de leur propre gouvernement et arborer le drapeau du pays assisté. Mais les conditions de protection de ces bâtiments sont limitées par l'obligation de porter secours à tout péril, abstraction faite de la nationalité du belligérant en danger. C'est le respect international consacré aux blessés, malades ou naufragés. La sauvegarde s'évanouirait également si ces bâtiments étaient utilisés pour le moindre but militaire. Il y aurait perfidie, en effet, à employer de semblables bateaux pour transmettre des nouvelles, porter des munitions, servir d'éclaireurs.

D'ailleurs, en cas de dérogation à ces lois auxquelles les gouvernements se sont engagés, le droit commun reparaîtrait et le bâtiment deviendrait de bonne prise. Une restriction grave, mais commandée par les nécessités militaires, a été édictée, en conférant au belligérant le droit de visite. Certes, on peut trouver choquant le contrôle exercé sur des bâtiments, partie de la flotte de guerre et commandés par des officiers de la marine d'Etat. Mais c'est peu grave en regard de la situation que créerait l'absence d'une convention. Celle-ci exempte de capture et n'exige en retour le seul droit pour le belligérant de s'assurer que le rôle hospitalier n'est pas dépassé. S'il l'était, la conséquence ne serait pas douteuse ; un homme valide (sauvé du naufrage) et qui se trouverait à bord, serait fait prisonnier de guerre ;

c'est justice ; pour le belligérant éventuellement lésé, car il était destiné à lui nuire à nouveau ; pour le rescapé, car son sort eût été pire sans la convention puisqu'il se fût noyé. Et c'est dans un semblable exemple qu'on peut mesurer la différence qui sépare les deux faces de la Convention de Genève, différence dictée par la force même des choses : une ambulance n'abriterait pas un fuyard ; un bâtiment hospitalier peut recueillir un naufragé valide prêt à combattre. Cette distinction dans l'essence justifie, croyons-nous, la restriction apportée à l'indépendance d'une marine par la présence à bord d'un commissaire.

La neutralité maritime

La différence essentielle entre la neutralité maritime et la neutralité continentale vient de ce que le contact immédiat des forces armées n'existe pas dans la guerre sur terre. Au contraire, dans les hostilités sur mer, les effectifs des combattants pénètrent dans les ports neutres où peut même se produire le contact entre ces forces. Des navires de guerre appartenant aux deux belligérants peuvent se trouver simultanément dans le même port neutre : situation qui ne se présentera jamais dans la guerre continentale.

Cette situation particulière a amené de graves difficultés et souvent les belligérants ont eu envers les

neutres des exigences excessives. C'était donc un devoir pour les plénipotentiaires de La Haye de définir les droits et les devoirs des neutres dans le cas d'une guerre navale.

La conférence affirma d'abord leurs droits, conséquences de leur souveraineté et non de l'état de conflit armé, comme l'ont voulu voir certains. Les belligérants, qui ne peuvent sur terre emprunter le territoire du neutre, s'ils peuvent traverser ses eaux territoriales, doivent s'abstenir de tout acte qui constituerait une violation à cette neutralité (combat-capture, etc.). Dans le cas où une prise serait effectuée contrairement à cette règle, puis serait plus tard amenée dans un de ses ports, l'Etat neutre devrait la retenir, afin que le gouvernement saisi ne pût lui reprocher de n'avoir pas fait respecter sa neutralité. Mais ce n'est pas le seul devoir qui incombe à celui dont on a méconnu les droits.

L'Etat neutre ne saurait permettre, dans ses ports, l'armement d'un navire destiné à un belligérant : c'est le recrutement dans la guerre sur terre, tout en sauvegardant sa responsabilité, si ses commerçants exportent des armes et des munitions. Cette différence de dispositions se justifie et provient, a-t-on soutenu, de ce que le navire peut courir sus à l'ennemi dès la sortie des eaux neutres, alors que les armes et munitions ne peuvent être utilisées qu'à destination. Et puis, il y a analogie avec le règlement de la guerre continentale. L'accès des ports

neutres, en cas de guerre, a été l'objet d'échanges de vues très minutieux. Un Etat est libre de régler leur entrée comme bon lui semble, et il n'y a pas de règle internationale sur la question; il peut même la modifier au cours d'un conflit. Et l'on a vu l'Angleterre, au cours de la guerre russo-japonaise, déclarer qu'elle ne fournirait plus de charbon aux Russes. Cependant, on a reconnu dans cette liberté et dans cette prétention, des causes de difficultés innombrables; et chacun fit effort pour se ranger aux tentatives conciliantes du comte Tornielli (1), qui voulait prévenir les « frictions » : le mot fut consacré. Ces dernières pouvaient provenir de deux circonstances principales :

a) *La durée du séjour des navires de guerre dans les ports neutres.* — Deux pratiques s'opposaient l'une l'autre. L'Angleterre s'en tenait à la règle des vingt-quatre heures et n'admettait jamais l'entrée des prises dans les ports neutres : elle avait une bonne raison pour cela. La France ne fixait pas de durée et admettait les prises pendant vingt-quatre heures. Une solution ingénieuse fut admise à la Conférence, grâce à la combinaison imaginée par le premier délégué italien. Le neutre lui-même fixera le délai et il devra le faire une fois pour toutes; s'il n'en fixe pas, ce sera vingt-quatre heures.

1. — Premier délégué de l'Italie aux conférences de La Haye.

b) *Le ravitaillement des flottes de guerre*, et principalement la question du combustible, n'a pu être que partiellement résolue. On compte sur la substitution de l'aliment -- le pétrole par exemple -- pour éliminer le sujet. Mais jusqu'à ce qu'il le fût, on n'a pu fixer une règle uniforme pour les neutres. Fourniront-ils du charbon jusqu'au port national le plus proche, lequel, d'ailleurs, sera-ce dans le sens du voyage ou géographiquement? Puis, ce point admis du neutre donnant le combustible nécessaire pour aller à telle distance, à quelle vitesse devra marcher le navire? Il sera asservi à la quantité fournie. Or, il se peut qu'il ait un intérêt majeur à aller à toute vitesse pour éviter les poursuites. En définitive, après d'âpres discussions, on s'arrêta au texte suivant qui forme la matière de l'article 19 : « Les navires de guerre belligérants ne peuvent se ravitailler dans les ports et rades neutres que pour compléter leur approvisionnement normal du temps de paix. Ces navires ne peuvent, de même, prendre de combustible que pour gagner le port le plus proche de leur propre pays. Ils peuvent d'ailleurs prendre le combustible nécessaire pour compléter le plein de leurs soutes proprement dites, quand ils se trouvent dans les pays neutres qui ont adopté ce mode de détermination du combustible à fournir. »

La question est donc incomplètement tranchée.

Diverses conventions

Enfin, diverses conventions sont venues prévenir des litiges incessants ou affirmer des droits méconnus.

La Conférence a d'abord montré comment elle entendait, malgré l'état de guerre, le respect de la propriété des navires marchands. La délégation française s'est honorée d'une proposition qui tendait, malgré l'opposition anglaise, à la suppression de la confiscation d'un navire de commerce ennemi au début des hostilités. C'est à peu près cette proposition qui a prévalu dans la convention qu'en définitive la Conférence établit sur le régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités. Il est vrai que l'obligation ne fut pas stipulée, et qu'un désir seul fut émis (1) : on peut toutefois espérer voir ce désir interprété comme un devoir (2). Le belligérant pourra retenir le navire dans le port ou le laisser partir ; mais, s'il le retient, ce ne sera pas une confiscation ; il pourra même s'en servir en utilisant la voie régulière de la réquisition, avec indemnité aux

1. — Cf. art. 1 : « Lorsqu'un navire de commerce se trouve au début des hostilités dans un port ennemi, *il est désirable* qu'il lui soit permis de sortir librement... »

2. — L'article 2 formule déjà une obligation : la non confiscation du navire qui n'a pu quitter le port ennemi pendant le délai assigné.

armateurs. Ce droit est, en effet, général et nous retrouvons encore ici la tendance à l'assimilation de la guerre continentale et de la guerre maritime. Comme le navire qui se trouve dans un port ennemi lors de la déclaration de guerre, celui qui aura quitté son dernier port de départ avant le commencement de la guerre, et entrera dans un port ennemi sans connaître les hostilités, pourra obtenir la sortie libre ou le délai de faveur pour gagner son port de destination ou tel autre port désigné. Enfin, il ne pourra y avoir confiscation du navire rencontré en pleine mer et qui ignorerait les hostilités. Malheureusement pour le progrès acquis, on a admis que le navire construit en vue d'une transformation en navire de guerre (1), serait à la merci du belligérant, qui resterait libre de le saisir ou de s'en servir sans avoir à donner d'indemnité aux armateurs. Cette exception, qui fait revenir aux pratiques en vigueur à l'époque de la guerre de Crimée, fut adoptée pour entraîner l'assentiment de la Grande-Bretagne sur les autres

1. Il eût donc été d'un intérêt puissant que la Conférence pût s'entendre sur les conditions de transformation d'un bâtiment de commerce en vaisseau de guerre. Il y a bien la Convention relative à ce sujet, mais on ne put s'entendre sur la vraie question qui était de régler le lieu où peut se faire la transformation ; les trois opinions en présence : transformation partout, dans un port national seulement, excepté dans les eaux neutres, ne purent prévaloir l'une sur l'autre, la situation géographique de chaque Etat apportant au voisin un argument contraire au sien. La question a été laissée à l'appréciation de chaque Etat.

cas : beaucoup de bons esprits jugent cependant qu'elle était assez riche pour payer les navires dont elle voudrait se servir.

La conférence a aussi posé certaines restrictions au droit de capture dans la guerre maritime. Par exemple on a été amené à proclamer l'inviolabilité absolue de la correspondance postale ; si elle est neutre, elle doit être respectée comme toute marchandise neutre ; et si elle est ennemie, il paraît peu probable qu'elle serve, à notre époque, aux opérations de guerre. Comment supposer qu'un belligérant emploierait cette voie lente et peu sûre alors qu'il a à sa disposition des câbles sous-marins et la télégraphie sans fil ? Le bénéfice serait médiocre pour le belligérant qui supprimerait la correspondance postale de son adversaire, alors que, pour le commerce mondial, le préjudice serait énorme. On n'a pas encore neutralisé les paquebots-poste d'une manière universelle ; cependant des ententes particulières les neutralisent ; c'est ainsi qu'une Convention postale entre la France et l'Angleterre spécifie cette neutralisation.

Des exemptions étaient consacrées par la pratique à certains bateaux que telle marine laissait libres. On pensa qu'il y avait intérêt à consolider par une Convention mondiale cette pratique d'humanité. Aussi, sous la seule restriction de ne pas profiter du caractère inoffensif des dits bateaux, pour les employer dans un but militaire, les puissances contractantes

s'interdisent de capturer les bateaux employés à la pêche côtière, — seul avoir, généralement, des pauvres gens qui les montent, — ceux qui servent à la navigation locale, ou qui sont investis d'une mission supérieure dans un but religieux, scientifique ou philanthropique.

Enfin, dans une même idée d'adoucissement, l'équipage des navires de commerce capturés restera libre. Ici encore apparaît l'assimilation entre les deux guerres. Les marins rencontrés sur un bâtiment de commerce sont exactement dans la même situation que les particuliers que le belligérant trouve sur un territoire qu'il envahit ; or, ceux-ci sont laissés à leurs occupations ; donc les marins ne peuvent être retenus. On capturera le navire, mais on laissera l'équipage libre.

IX *bis*

Conclusion sur l'œuvre de La Haye

Nous avons touché un mot, au commencement du chapitre, des railleries qui avaient accueilli l'œuvre de La Haye. D'aucuns, prenant prétexte de la dénomination du Congrès, traitaient avec dédain le travail accompli. Ne pouvant provoquer le désarmement ni même la limitation des armements, impropre donc à établir la paix universelle, la Conférence avait dû s'en tenir au travail académique de faire

accepter des conventions qui ne signifient rien, du moment où toutes les Puissances les acceptent. Des voix, à tant de titres autorisées, ont démontré l'inanité de railleries aussi peu fondées et pris en pleine connaissance de cause la défense d'une si noble entreprise. Ce n'est donc pas une réponse que nous voulons faire ici à d'injustes critiques ; mais notre dessein sera atteint si, après avoir considéré par le menu les divers problèmes posés, après avoir vu ce qu'ils présentaient de nouveau et constaté les résultats heureux qu'ils ont déjà permis de réaliser, nous établissons ce qu'ils peuvent nous promettre pour l'avenir.

Cette foi dans les temps futurs, nous la trouvons d'abord dans la continuité de l'œuvre. L'institution d'une assise internationale est fondée, et elle se fortifie. Ainsi, en 1899, certains vœux avaient été émis pour une assemblée future ; non seulement ils furent mis au programme de la Conférence de 1907, mais encore soigneusement étudiés et, qui plus est, exécutés. En 1907, on précisa positivement les questions qui seraient soumises à la future assemblée dans une époque déterminée. On fit mieux : sans témoigner ainsi d'ingratitude aux puissances qui avaient pris l'initiative et reçu les délégations, on décida de se réunir à nouveau, abstraction faite des intentions possibles de celui qui convoquerait ou de celui qui recevrait. Cette décision ne tend rien moins à montrer qu'il y a maintenant une volonté

supérieure aux intentions individuelles, et, le fait qu'une telle proposition ait été acceptée avec empressement par tous, est la preuve que cette continuité est la manifestation la plus évidente de la vie juridique internationale.

Or, organiser juridiquement les rapports internationaux c'est les soumettre à l'empire du Droit. Souvent dans l'histoire de pareilles tentatives s'étaient produites; au Congrès de Vienne, à celui de Paris surtout, on avait réglé ainsi une question générale comme la traite des noirs ou les lois de la guerre maritime; mais une guerre avait auparavant commandé l'étude de ses intérêts généraux des peuples: à La Haye, ces peuples avaient conçu le désir de se rencontrer sans y avoir été sollicités par une œuvre violente. Certes, l'entreprise était périlleuse. Ce n'est pas au premier essai qu'on peut faire pénétrer les règles du Droit dans tous les domaines de l'Action Internationale. Il a fallu s'abstenir de bien des sujets et le champ reste immense des questions sur lesquelles il n'a pas été possible de s'accorder. Toutefois, la puissance de certaines conventions est d'une portée considérable; par exemple, cet article qui stipule une sanction pécuniaire pour le belligérant qui déroge au règlement de la guerre continentale. Voici deux grands Etats dont les armées sont en présence; hier la force était leur loi, loi toute puissante que seule, une vague humanité tempérerait — peut-être! — Maintenant, une disposition l'ordonne, au nom

des puissances du monde ; ils savent cet ordre impérieux qui leur dicte leurs obligations de faire ou de ne pas faire ; ils savent que si l'un d'eux y déroge, il sera responsable devant tous ; ils savent que des juges siégeant et jugeant au nom de l'humanité les jugeront et les condamneront. « Quel spectacle, a pu dire M. Léon Bourgeois, que celui de cette image du Droit se levant tout à coup au milieu des armées et imposant à la force militaire la plus puissante, grâce au soutien d'une force plus puissante encore, la volonté du monde civilisé ! »

Oui, de ce qu'un accord se soit déjà établi sur des points aussi délicats, de ce que tant d'obligations réciproques dans la paix et dans la guerre aient déjà été consenties par tous les peuples, que tant de liens de droits mutuels se soient formés entre eux, nous avons le gage que le progrès consistera désormais à restreindre de plus en plus le caprice ou les abus de la force dans les rapports internationaux et à les remplacer par une justice de plus en plus obligatoire pour tous.

IV

Ce que les données acquises
permettent
d'envisager pour son avenir

X

L'avenir probable du droit des gens (L'idéal, les obstacles, les moyens)

Avant de rechercher les moyens les plus propres à assurer la paix, il n'est pas inutile de se demander les raisons qu'on peut avoir de la préférer à l'état de guerre et de la considérer comme un idéal souhaitable

C'est qu'en effet les partisans de la guerre — et ils sont plus nombreux qu'on ne pense — n'ont pas encore désarmé, si l'on peut s'exprimer ainsi. Sans parler d'un Joseph de Maistre, qui par des arguments mystiques faisait l'apologie de la guerre comme celle du bourreau, il est encore des gens qui essayent de justifier la guerre par des considérations réalistes. La guerre est normale et nécessaire, disent-ils, puisqu'il y a des armées permanentes ; les entretenir à grands frais est un luxe ridicule si l'on ne doit pas un jour ou l'autre en retirer quelque profit. Ils ajoutent volontiers, qu'une paix trop prolongée amollit les courages, et qu'un peuple qui ne s'est pas battu de longtemps est hors d'état de se défendre à l'occasion.

Ce sont là des raisons plus spécieuses que solides.

Ceux qui ne rêvent que troubles et conflits ne font pas attention que les armées permanentes et les sacrifices qu'elles imposent sont le lourd héritage du passé. Il est vraisemblable que cet héritage pèsera longtemps encore sur les peuples civilisés, mais y a-t-il là un motif pour l'aggraver encore, pour le prolonger indéfiniment, au lieu de faire tout le possible pour s'en décharger peu à peu ? La question du désarmement est trop grave et trop complexe pour être résolue de sitôt. C'est par là qu'on pourra finir quand toutes les bonnes volontés seront d'accord pour un nouvel état de choses. Ce serait donc folie de commencer par la fin, mais ce n'en est pas moins un sophisme d'arguer de la présence des forces militaires et d'y chercher des raisons de se battre.

Il faut du reste savoir distinguer entre les diverses guerres qui peuvent se produire. Celles qui sont faites pour résister à des prétentions déraisonnables, pour ne pas céder à un abus de la force trouvent leur justification dans le droit de légitime défense. Tant qu'il y aura des peuples décidés à s'agrandir par tous les moyens, et aux dépens de leurs voisins, des guerres de cette nature seront possibles — et cela seul explique la nécessité de ne pas désarmer encore. Mais il est des guerres qui surgissent entre des puissances qui n'ont aucun motif de se battre, qui ont intérêt à ne pas le faire, et qui entrent en lutte par surprise, par vanité, parfois malgré elles. Des conflits peuvent naître d'un incident de frontière, d'un malentendu

diplomatique, des imprudences de la presse, dont le rôle est trop souvent d'envenimer les susceptibilités. Dans ces occurrences, les gouvernements ont besoin de tout leur sang-froid pour faire taire un chauvinisme déplacé et remettre les choses au point. C'est contre des guerres de cette nature que les peuples ont besoin de se prémunir. Du moment qu'on est assuré qu'une solution brusque n'interviendra pas, que les puissances mises en cause pourront parlementer avant d'agir, du moment surtout, que la voie de l'arbitrage leur offrira un délai tout naturel, les éventualités d'une surprise disparaissent presque entièrement. Sur ce point, il ne saurait y avoir désaccord entre les esprits qui raisonnent et que n'aveugle pas le parti pris. Quelque opinion que l'on professe sur la guerre ou la paix en général, on est obligé de convenir que tous les efforts qui ont pour objet d'éviter les malentendus servent la cause supérieure de la justice et de l'humanité. Si l'on était assez heureux à l'avenir pour supprimer ces conflits irraisonnés, la fréquence des guerres serait singulièrement réduite; il ne resterait plus qu'à donner satisfaction aux nationalités opprimées, à empêcher la prépondérance d'une nation qui constituerait un danger pour la paix du monde: ce n'est pas sans importance, il faut l'avouer, mais il n'est pas interdit de penser que la diplomatie, le temps, et les intérêts bien entendus des différents peuples arriveront à l'éclaircir.

On ne songe pas assez non seulement à l'inhuma-

nité de la guerre, mais aux maux qu'elle entraîne et qui atteignent même celui des belligérants qui est victorieux. C'est la vie de deux nations interrompue, l'industrie et le commerce paralysés ; les neutres même n'y échappent pas entièrement : en dépit des conventions et des règles précises qui sauvegardent leurs droits, ils souffrent dans leur expansion normale par le seul fait que deux membres de la famille des nations ont cessé de concourir au bien-être général ; ils sont, eux-mêmes, menacés dans la jouissance de la paix, car la guerre comme un incendie, tend toujours à se propager.

Quant aux avantages de la paix, ils sont trop évidents pour qu'il soit besoin d'y insister. Elle n'est pas seulement le gage de la prospérité matérielle et économique ; elle assure aux relations internationales la courtoisie, la cordialité même et fait profiter tous les peuples des rapports amicaux qu'ils entretiennent entre eux.

Enfin, les arts, les lettres, les sciences peuvent se développer à l'aise dans une atmosphère pacifique. C'est dans le domaine de la pensée que les hommes les plus éloignés par les origines et la nationalité se rencontrent et fraternisent. Ne vaut-il pas mieux faire servir les forces vives des intelligences à la noble culture des âmes et aux plaisirs intellectuels que de les armer pour une lutte stérile et de séparer brutalement des esprits que tout devait réunir ?

Ces considérations suffisent à légitimer la géné-

reuse idée qui présida à la promotion des conférences de La Haye.

L'idéal de paix qu'elles ont pour objet de réaliser ne date pas d'aujourd'hui. De tout temps, des esprits généreux l'ont conçu ; il apparut avec netteté à la suite des guerres sanglantes du règne de Louis XIV. Aux troubles et aux misères de son époque, Fénelon opposait dans le *Télémaque* le rêve d'une cité idéale de vertu, de paix et de liberté. C'était un rêve que Louis XIV estima dangereux, puisqu'il exila dans son diocèse le doux archevêque de Cambrai. L'abbé de Saint-Pierre reprit la même idée ; son livre fut lu et discuté dans les salons ; on le trouva séduisant, mais il n'eut aucun effet puisqu'on continua à se battre pendant le XVIII^e siècle avec une âpreté qui contraste avec les mœurs polies et élégantes de cette civilisation. Cependant le rêve de l'abbé de Saint-Pierre fut contagieux ; il était alors de bon ton d'être sensible et l'on croyait au progrès. J.-J. Rousseau était persuadé que ce progrès n'était pas dans la civilisation corrompue et corruptrice, mais dans le retour à la nature. Les hommes, disait-il, sont naturellement bons ; éloignez les causes qui les ont rendus mauvais, et la fraternité renaîtra sur la terre. Bentham, en Angleterre, fondait le même idéal sur des principes assez différents. Le bonheur est la fin de l'homme, et ce bonheur exige, pour être atteint, un calcul exact des causes de plaisir et de douleur. La guerre est le grand obstacle au plaisir ; il faut l'écar-

ter. La morale de Kant était plus austère et plus haute, mais elle tendait au même but pacifique. Basée toute entière sur le respect de la personne humaine, elle faisait aux hommes un devoir de se considérer, eux et leurs semblables, comme une fin et non comme des moyens; elle excluait donc la guerre qui par ses conséquences nécessaires mène au mépris de la personne raisonnable et rabaisse l'individu.

Ces idées sont respectables; elles impliquent, avec une part d'utopie, un sentiment élevé et n'ont pas laissé de contribuer à une conception plus généreuse des rapports entre les hommes. Ces théories avaient le défaut d'être *à priori*, de négliger les faits historiques et la psychologie la plus élémentaire. C'était un idéal. Kant n'hésite pas à l'affirmer à chaque page du « Fondement de la Métaphysique des mœurs ». La réalisation lui importait peu; il la déclarait impossible.

Impossible est en effet la paix perpétuelle; vouloir la décréter, c'est méconnaître les conditions dans lesquelles vivent les peuples les uns par rapport aux autres; c'est ne tenir aucun compte des leçons de l'histoire. Le principe de Leibniz « *natura non facit saltus* », trouve son application dans les faits moraux et sociologiques aussi bien que dans ceux de la physique et de la biologie. Si la paix perpétuelle peut être conçue comme possible, c'est à titre d'idéal auquel il faut toujours songer, qu'il con-

vient de poursuivre par des efforts incessants et qui sera le terme d'une longue évolution.

Si nous considérons les relations internationales, on voit clairement que cet idéal n'est pas près de se réaliser, et que plusieurs causes menacent la stabilité de la paix. La première, qui découle du traité de Francfort, est la réunion de l'Alsace-Lorraine à l'Empire Allemand. Bismark, en voulant nos provinces, ne comprit, dans ses heureuses victoires, que l'assouvissement d'une haine vieille de plusieurs siècles, et habilement exploitée : diplomate à courtes vues, il fut, à la fin du xix^e siècle, par cette antique politique de l'annexion, le plus bel arrêt qu'il soit possible de trouver à la cause de la civilisation. Quant à l'Europe, et surtout l'Angleterre et l'Italie, dont notre diplomatie généreuse avait servi les causes à Sébastopol et à Magenta, son attitude indifférente fut, pour le monde, l'exemple qu'en politique le sentiment n'est autre que de la duperie. Mais son maladroït égoïsme est retombé sur elle, et elle peut mesurer aujourd'hui ce qu'il en coûte d'abandonner un grand peuple, « qui savait mieux l'aimer encore et mieux la servir dans ses destinées qu'il n'avait su la combattre et la vaincre (1). »

La rivalité anglo-allemande n'est-elle pas née de

1. — Claretie, *Histoire de la Révolution de 1870-1871*, t. III.

la prépondérance militaire de l'Empire Germanique? L'Angleterre s'est trouvée en présence d'un fait nouveau que ses diplomates n'ont pas su prévoir; sa suprématie maritime était, jusqu'à ces dernières années, incontestée et, avec elle, la souveraineté commerciale et industrielle; par suite du prodigieux essor de l'industrie allemande — conséquence directe des accroissements territoriaux — la Grande-Bretagne se voit disputer le premier rang sur tous les comptoirs du monde. En même temps, la surpopulation de l'Allemagne, lui faisant une obligation de chercher pour ses nationaux des colonies de peuplement, l'Empire britannique ne peut lutter contre sa rivale que par des armements maritimes qui l'épuisent et devra se résigner à bref délai aux charges d'une armée permanente. Ce n'est plus comme précédemment un conflit de nationalités, mais un conflit d'intérêts. L'Angleterre sera donc, un jour ou l'autre, mise en demeure, soit de renoncer à la domination des mers — c'est-à-dire à sa vitalité — soit de disputer à sa concurrente par une guerre la puissance qu'elle sent lui échapper.

Enfin, s'il nous fallait trouver un troisième motif de crainte pour la stabilité de la paix, ne se présente-t-il pas naturellement dans la question d'Orient dont les récents événements ont montré qu'elle était loin d'être résolue. Du reste, la cause est à peu près identique à celle de la rivalité anglo-allemande. Les cent vingt millions de peuples de race germanique

forment au centre de l'Europe une menace permanente pour les nations voisines. Autrefois les protagonistes de la question d'Orient étaient l'Angleterre et la Russie. Désormais ces deux puissances devront unir leurs efforts, pour soustraire les Etats balkaniques aux convoitises de l'Allemagne et de l'Autriche. A cela s'ajoute la rivalité irréductible qui se manifeste de plus en plus entre les Germains et les Slaves ; malgré la diplomatie conciliante le moindre incident peut être le signal d'une guerre européenne.

Toutes ces raisons de troubles qui menacent le vieux monde se compliquent des ambitions des peuples nouveaux venus à la civilisation ; les Etats-Unis, non contents d'appliquer avec intransigeance la doctrine de Monroë, prétendent dire leur mot et faire sentir leur influence dans toutes les questions de politique internationale. Le Japon, lui aussi, fier d'avoir montré sa puissance sur les champs de batailles de la Mandchourie, apparaît comme une menace grandissante pour les Etats européens établis en Asie. Il ne faut pas sans doute exagérer le « péril jaune », mais on ne peut nier que le Japon et éventuellement la Chine soient des compétiteurs avec lesquels l'Europe devra désormais compter.

Les obstacles sont réels ; les menaces sont multiples. Est-ce une raison de désespérer de la paix ? Assurément non, et même, il est permis de distin-

guer dans ces causes de [perturbation des raisons d'entente et d'harmonie. Nous avons dit que les questions d'intérêt priment de plus en plus les questions territoriales. C'est dans l'intérêt bien entendu des différents peuples qu'il faut chercher les bases d'une paix solide. Les puissances, indépendamment des liens d'amitié qui peuvent les unir, dépendent intimement les unes des autres. Leurs intérêts commerciaux sont liés ; des traités unissent la plupart des peuples en vue de faciliter les échanges ; de plus, la question financière oblige les plus belliqueux à ne pas s'engager de gaité de cœur dans les conséquences d'une guerre. Jusqu'aux Conférences de La Haye les moyens employés n'étaient que des panacées inefficaces ; proscrire l'emploi de certains projectiles, préserver les blessés, introduire un peu d'humanité dans cette chose horrible et inhumaine : la guerre, c'était un sentiment louable, mais ce n'était pas une garantie suffisante. C'est à supprimer les raisons de se battre qu'il faudra s'appliquer désormais. Certes, c'est déjà un progrès énorme d'avoir posé en principe que la « paix est l'état normal ». Mais pour donner à ce principe quelque efficacité, il faut que cette exception qu'est la guerre devienne de plus en plus rare et puisse être pratiquement impossible. Pour y arriver, on peut proposer divers moyens, dont aucun sans doute n'est suffisant, mais qui, réunis, amélioreront les relations internationales.

•

Tout d'abord, il ne faut pas abandonner le vieux principe de l'équilibre entre les nations. La preuve est faite surabondamment que presque toute les violations du droit des gens, presque toutes les guerres naissent d'un abus de la force. Or seules osent abuser de leur force les nations assez prépondérantes pour le faire impunément. Les guerres de Louis XIV et du Premier Empire, la guerre franco-allemande s'expliquent suffisamment par le principe qu'énonçait Bismark : « la force prime le droit ». Il faut avouer pourtant que cet équilibre est toujours instable et que les traités les mieux faits ne suffisent pas à l'assurer. On sait combien peu a duré l'état de choses établi par l'Europe en 1815 et comment la puissance austro-allemande a pu violer impunément le traité de Berlin. Il résulte de là que l'équilibre européen ne peut se maintenir que par l'effort combiné des diverses puissances et que la paix armée, si elle coûte cher, est jusqu'à présent l'unique moyen de prévenir les attentats de la force contre le droit.

Du reste, l'équilibre entre les Etats doit se concilier avec le principe de nationalité ; il s'en faut qu'à cet égard toutes les questions soient résolues ; à côté de nations homogènes comme la France et l'Angleterre, il y a des agglomérations composites comme l'Autriche, où vivent de force, sous les mêmes lois, des peuples que séparent la race, la langue, la religion et le passé historique. Deux solutions seulement peuvent intervenir : ou bien ces peuples divers se

grouperont suivant leurs affinités naturelles et constitueront des nationalités distinctes, — mais il est à craindre qu'on n'arrive pas à cet état désirable par des moyens pacifiques, — ou bien, grâce à un procédé autre, moins radical, on traiterait ces éléments disparates d'une façon assez libérale pour qu'ils ne sentissent pas trop lourdement les liens qui les enchainent. L'empereur d'Autriche, en 1867, a fait dans ce sens un essai louable, en donnant une Constitution et un Parlement distincts au peuple hongrois ; mais il a fait sentir plus vivement aux Slaves et aux Latins, qui sont pourtant la majorité dans l'Empire, l'inégalité du traitement dont ils sont l'objet. Les Tchèques se montrent toujours les ennemis irréconciliables des Germains, et l'irrédentisme est une menace permanente pour les rapports entre l'Autriche et l'Italie. Il semble bien malgré tout que le principe de nationalité triomphera ; tous les groupements européens se produisent nettement dans ce sens. Le Pangermanisme, le Panslavisme, le Panhellénisme sont autant de manifestations de cette tendance invincible qui poussent les individus d'une même race à unir leurs intérêts.

Ces difficultés montrent assez que l'amélioration des rapports internationaux doit se produire avec lenteur, et par étapes successives. Si l'on considérait seulement la masse des problèmes à résoudre, on en arriverait à conclure que les conflits sont inévitables ; il faut que les questions se résolvent une à une, quand

même la solution ne serait pas toujours conforme à l'idéal qu'on peut rêver. On ne peut nier, sans être injuste, que grâce aux ententes et aux alliances, grâce à la bonne volonté des diplomates, plusieurs causes de guerre n'ont pas produit leur effet ; il semble que ce ne soit que des attermoiemens et que, suivant l'expression vulgaire, on ne recule que pour mieux sauter. Il n'en resté pas moins que tout règlement pacifique, tout conflit évité est un triomphe pour la cause de la paix. La patience et la raison seront sans doute plus fortes que les difficultés dont la solution globale n'apparaît pas encore.

Un fait rassurant est que les nations s'habituent de plus en plus à régler les questions internationales comme des négociants discutent et règlent leurs intérêts. Cette conception peut sembler terre à terre ; elle a pourtant sa valeur, car il est plus facile de trouver un compromis dans une question d'intérêt que dans une question d'honneur. On ne se bat plus pour la gloire ; et c'est un progrès dont il faut nous réjouir. En outre, comme les intérêts d'un peuple sont liés aux intérêts de beaucoup d'autres, il n'est pas de conflits qui n'amènent naturellement les puissances à discuter entre elles, ce qui est déjà un gage d'entente. Aussi peut-on prévoir que l'expansion économique à laquelle nous assistons, en même temps qu'elle est une cause de rivalité, assurera des relations plus pacifiques. Cependant ce serait faire trop peu de cas de la nature humaine que de la considérer unique-

ment par ce côté intéressé ; la civilisation se compose d'autres éléments que la prospérité commerciale et industrielle ; il faut tenir compte de la moralité publique, et l'on peut affirmer qu'à cet égard nous avons progressé sur nos devanciers. Le respect de la personne humaine, invoqué par Kant, s'impose de plus en plus et s'étend aux nations autrefois barbares. Rendre les hommes meilleurs, est un moyen assuré de les rendre plus heureux, et par conséquent d'empêcher la guerre, qui est le plus grand obstacle au bonheur. Au surplus il ne semble pas qu'il y ait contradiction entre les sentiments moraux et les intérêts matériels ; le jour où les hommes comprendront que l'observation des principes de justice et d'humanité sont les plus sûrs garants de leur prospérité, la cause de la paix aura gagné immensément.

Il nous plaît de constater que toutes les manifestations dont nous sommes témoins reflètent la bonne volonté des peuples pour vivre en paix les uns avec les autres. L'idée qui a présidé aux conférences de La Haye, l'acceptation par les diverses puissances de plusieurs principes qui y furent proposés, le recours à l'arbitrage devenu moral, ce sont là autant de progrès dans la voie pacifique. Le désir de la paix perpétuelle n'est plus condamné d'avance comme une utopie ; de différents côtés, des voix s'élèvent pour affirmer cet idéal.

C'est le Premier d'Angleterre, Sir Asquith qui

prononce ces paroles symptomatiques : « Parmi les moyens qui ont eu du succès pour parvenir à la paix il y a d'abord les accords internationaux dont l'usage se développe rapidement, les accords et non pas les alliances, lesquelles ont quelquefois un effet contraire ; il y a ensuite la substitution d'une procédure internationale à la méthode qui consiste à se couper mutuellement la gorge ; enfin il y a la question délicate des bons rapports entre nations ; si les nations arrivaient à se connaître et à se comprendre, la moitié de leurs querelles disparaîtraient ». C'est Lombroso expliquant l'aide empressée venue aux sinistrés de Messine de tous les pays du monde par « ce noble et pur instinct de solidarité humaine qui est au fond de tout homme et qui nous montre que l'idée de la paix universelle n'est plus un paradoxe ». C'est M. Bourgeois enfin, montrant que les conventions adoptées à La Haye sont dominées par le souci supérieur de l'humanité et de la justice, comme si elles étaient dues à l'inspiration de quelques jurisconsultes idéals réglant en dehors de toute considération d'intérêt particulier, l'ensemble des rapports nécessaires entre des Etats égaux en droit, et en tirant cette conclusion : « Quel esprit attentif pourrait nier la nouveauté et la portée d'une telle expérience et n'y a-t-il pas là comme une révolution véritable dans les relations des peuples civilisés ? »

De tels actes, de telles paroles témoignent du chemin parcouru et laissent prévoir une améliora-

tion des rapports internationaux plus profonde et plus rapide qu'on n'eût pu l'espérer il y a quelques années. Cette foi au mieux-être, cette croyance au développement continu permettent d'espérer, permettent de croire qu'il arrivera une époque où, rien ne prévalant contre une humanité libre, s'accomplira enfin la parole éclatante que Mirabeau lançait il y a plus de cent ans du haut de la tribune de l'Assemblée Constituante : « Le Droit est le Souverain du Monde, Mars en est le tyran ! »

JACQUES BEX.

Vu :

Le Président de la Thèse,
RENAULT

Vu :

Le Doyen,
LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
LIARD

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

Le Pentateuque.

Le Livre des Prophètes.

HÉRODOTE. — *Histoire.*

THUCYDIDE. — *La Guerre de Péloponèse.*

TITE LIVE. — *Histoire romaine.*

RIVIER. — *Notés sur la littérature du droit des gens avant Grotius*, in-8. Bruxelles, 1883.

Les fondateurs du droit international, in-8. Paris, 1904.

GROTIUS. — *Jus pacis ac belli.*

GROTIUS. — *Mare liberum.*

SELDEN. — *Mare clausum.*

BASDEVANT. — *Etude sur quelques pratiques du droit des gens à la fin du XVI^e siècle*, d'après Grotius, in-8. Paris, 1903.

NYS. — *Les origines du droit international*, in-8. Bruxelles, 1894.

FÉNELON. — *Examen de la conscience sur les devoirs de la Royauté.*

Nouveau Recueil général des Traités, continuation du grand Recueil de feu M. de Martens, 18 vol. in-8. Gættingue, 1843-1869.

WHEATON. — *History of the law of nations in Europe and America from the earliest times to the treaty of Washington*, in-8. New-York, 1845.

- DE MARTENS. — *Causes célèbres du droit des gens*, 2 vol. in-8. Leipsig, 1859.
- POINSARD. — *Le droit international conventionnel*, in-8. Paris, 1894.
- JULES CLARETIE. — *Histoire de la Révolution de 1870-71*, 5 vol. in-8. Paris, 1875.
- LAWRENCE. — *The principles of international Law*, in-8. London, 1895.
- WALKER. — *A history of the law of nations*, 2 vol. in-8. Cambridge, 1899.
- CATELLANI. — *Le droit international au commencement du XX^e siècle*, in-8. Paris, 1901.
- NYS. — *Le droit international : les principes, les théories, les faits*, 2 vol. in-8. Bruxelles, 1904.
- OPPENHEIM. — *International Law*, 2 vol. in-8. London, 1905.
- DE CLERCQ. — *Recueil des Traités de la France*, 22 vol. in-8. Paris, 1864-1907.
-

